

Betreft: Advies bij de concept beleidsregels vervoer naar school Gemeente Waddinxveen
Datum: 25 april '25

Geacht college,

Op 31 maart is ons gevraagd een advies uit te brengen over de (concept) Beleidsregels vervoer naar school gemeente Waddinxveen.

De Adviesraad Sociaal Domein Waddinxveen heeft op verzoek van het college kennisgenomen van de conceptversie van de *Beleidsregels vervoer naar school gemeente Waddinxveen 2025*. In dit advies geven wij onze bevindingen op hoofdlijnen weer, met aandacht voor de begrijpelijkheid, uitvoerbaarheid en rechtsgelijkheid van het voorgestelde beleid.

Wij hebben daarbij gelet op:

- de juridische houdbaarheid en afstemming met bestaande wet- en regelgeving;
- de mate van duidelijkheid in formulering en structuur;
- de mogelijke gevolgen voor kwetsbare inwonersgroepen;
- de proportionaliteit van maatregelen en voorzieningen;
- en de praktische uitvoerbaarheid voor ouders, scholen en gemeente.

Waar nodig geven wij aanbevelingen om bepalingen te verduidelijken, risico's te verkleinen of het beleid inclusiever en beter navolgbaar te maken voor de doelgroep.

Ons is gevraagd om binnen 4 weken te reageren. De in de Verordening Adviesraad Sociaal Domein genoemde termijn van 6 weken wordt daarmee niet gehaald. Wij hebben beloofd om binnen 4 weken te reageren. Dat doen we bij deze.

Binnen de adviesraad is dit onderwerp uitvoerig besproken met de bestuursleden. Er zijn veel inhoudelijke discussies gevoerd over de impact van deze regeling, de praktische uitvoering en de gevolgen voor uitkeringsgerechtigden. Daarnaast zijn externen benaderd om aanvullende inzichten te verkrijgen. Wij hebben in onze overwegingen de volgende documenten gebruikt:

- Concept beleidsregels vervoer naar school Gemeente Waddinxveen
- Model Verordening Leerlingenvervoer (VNG)
- Implementatiehandleiding bij de Model Verordening (VNG)
- Ledenbrief Model Verordening Leerlingenvervoer (VNG)
- Leerlingenvervoer informatie en praktische tips voor scholen (ministerie van onderwijs, cultuur en wetenschap)
- Advies 44 PAR leerlingen vervoer.

Deze documenten vormden de basis voor onze analyse en adviezen.

Advies 1: Juridische houdbaarheid – afstemming met hogere regelgeving

De beleidsregels verwijzen naar de Verordening Sociaal Domein en de Algemene wet bestuursrecht. Wij adviseren te controleren of bepalingen zoals over afstandsbepaling (artikel 4), bewijslast bij beperkingen (artikel 10), en werkwijze bij wangedrag (artikelen 16–18) niet in strijd zijn met jurisprudentie of landelijke richtlijnen. Met name het uitsluiten van de huisarts als deskundige (artikel 10, lid 2) zou in sommige situaties onwenselijk of zelfs strijdig met de wet kunnen zijn.

Advies 2: Onduidelijke of te strikte bewijslast voor ouders

In artikelen 10 en 11 wordt de verantwoordelijkheid nadrukkelijk bij ouders gelegd om verklaringen te overleggen van onafhankelijke SKJ/BIG-geregistreerde deskundigen. Daarbij wordt expliciet uitgesloten dat deze verbonden mogen zijn aan school, gemeente of huisarts (artikel 10, lid 2 en artikel 11, lid 1b). In de praktijk is dit voor veel ouders een onnodig hoge drempel. Wij adviseren hier ruimere criteria of maatwerkopties toe te voegen.

Advies 3: Formulering artikel 2 lid 1 – verantwoordelijkheid ouders

De zin “Het vervoer van leerlingen van woning naar school en terug en de begeleiding [...] is een verantwoordelijkheid van de ouders” (artikel 2, lid 1) is taalkundig zwaar en juridisch absoluut. Aangezien de rest van het document ruimte laat voor ondersteuning bij belemmeringen, stellen wij voor om dit te herformuleren naar bijvoorbeeld: “Ouders zijn in beginsel verantwoordelijk voor het vervoer van hun kind(eren) van en naar school, tenzij sprake is van belemmeringen zoals bedoeld in deze beleidsregels.”

Advies 4: Onbedoelde uitsluiting van kwetsbare groepen

In artikel 9 worden situaties geschetst waarin werk of inburgering doorgaans géén grond is voor aangepast vervoer. De uitzonderingen daarop zijn beperkt. Hierdoor kunnen alleenstaande ouders of nieuwkomersgezinnen met beperkte mogelijkheden in de knel komen. Wij bevelen aan om hier meer ruimte voor sociaal-maatschappelijk maatwerk te creëren.

Advies 5: Helder toelichting op ‘ernstige benadeling’ ontbreekt

De term “ernstige benadeling” speelt een centrale rol in artikel 9, maar blijft grotendeels ongedefinieerd. Hoewel er voorbeelden zijn genoemd, adviseren wij om een duidelijke begripsomschrijving op te nemen of te verwijzen naar relevante jurisprudentie.

Advies 6: Zinsconstructie en leesbaarheid

In meerdere artikelen (bijv. artikel 9, derde alinea) zijn zinnen lang en juridisch geformuleerd. Wij adviseren deze tekst in B1-taalniveau te herschrijven en/of een publieksvriendelijke toelichting of samenvatting toe te voegen.

Advies 7: Risico op financiële ongelijkheid – artikel 15

In artikel 15, lid 1–2 wordt het inkomen standaard beoordeeld op basis van gegevens van twee jaar eerder. Dit kan leiden tot onbedoelde nadelen voor ouders met recent inkomensverlies. Wij bevelen aan om de 15%-regel uit te breiden met een maatwerkbepaling bij schrijnende situaties.

Advies 8: Sancties bij wangedrag – proportionaliteit en recht op onderwijs

De maatregelen bij wangedrag van leerlingen of ouders (artikelen 16 t/m 18) zijn duidelijk geordend, maar kunnen in het uiterste geval leiden tot volledige uitsluiting van aangepast vervoer (artikel 18, lid 4b). Wij vragen aandacht voor het feit dat hiermee het recht op

onderwijs onder druk kan komen te staan. Wij adviseren om altijd een alternatieve voorziening of individuele oplossing beschikbaar te houden indien dit recht op onderwijs dreigt te vervallen.

Advies 9: Kinderperspectief ontbreekt

In de beleidsregels wordt nergens expliciet verwezen naar het kinderspectief. In lijn met het VN-Kinderrechtenverdrag (met name artikel 12) adviseren wij om in procedures ruimte te maken voor het standpunt van de leerling zelf.

Advies 10: Klachten en monitoring

Er ontbreekt in het document een paragraaf over de mogelijkheid tot klachten, bezwaar, of signalering vanuit ouders en scholen. Wij adviseren om hiervoor een artikel op te nemen of om ten minste te verwijzen naar bestaande regelingen binnen de gemeente.

Advies 11: Structurele evaluatie en participatie

Wij pleiten ervoor dat deze beleidsregels periodiek worden geëvalueerd in samenwerking met ouders, scholen en vervoerders. Wij adviseren dit aan te vullen met concrete indicatoren, zoals:

- Aantal bezwaren en klachten;
- Gemiddelde doorlooptijd aanvraag;
- Aantal aanvragen waarin maatwerk is toegepast;
- Tevredenheid ouders/scholen (via enquête).

Advies 12: Fietsafstand (artikel 6)

De Participatieraad heeft zorgen over de realiteitszin van deze normering, met name ten aanzien van het primair onderwijs. Wij lichten dit hieronder toe:

1. Leeftijd en fysieke mogelijkheden

Een afstand van zes kilometer is voor jonge kinderen in het primair onderwijs (met name 6- tot 9-jarigen) een flinke opgave. Zowel qua verkeersveiligheid als fysieke belasting is zelfstandig fietsen over deze afstand op dagelijkse basis niet vanzelfsprekend.

2. Kind achter op de fiets: niet realistisch voor deze leeftijd

In het artikel wordt gesuggereerd dat ouders het kind eventueel achterop kunnen meenemen. In de praktijk blijkt dit bij kinderen van 8 à 9 jaar – afhankelijk van lengte en gewicht – vaak niet meer haalbaar of veilig. Fietsen met een groter kind achterop over langere afstanden is zwaar, belastend en kan gevaar opleveren in het verkeer.

3. Praktische gezinssituaties

In veel gezinnen is de taak van het brengen van kinderen naar school in de praktijk belegd bij moeders, terwijl vaders met de auto naar werk gaan. Dit vraagt veel van de ouders, zeker in gezinnen met meerdere kinderen of waar sprake is van andere zorgtaken of beperkte mobiliteit.

De Participatieraad adviseert om de norm voor de fietsafstand in het primair onderwijs te differentiëren op basis van leeftijd van het kind:

- Voor kinderen **tot 11 jaar**: maximaal **vier kilometer**
- Voor kinderen **vanaf 11 jaar**: maximaal **zes kilometer**

Daarnaast benadrukken wij dat deze afstanden niet als harde normen moeten gelden, maar als richtlijnen. Er dient altijd ruimte te zijn voor maatwerk, waarbij gekeken wordt naar de individuele situatie van het kind en het gezin.

Advies 13: Afstand tot opstapplaats

De Participatieraad acht een loopafstand van 2 kilometer tot een opstapplaats niet realistisch voor kinderen, met name:

- **Jonge leerlingen in het primair onderwijs (tot en met 11 jaar)**
- **Leerlingen met fysieke, verstandelijke of psychische beperkingen**
- **Gezinnen met beperkte begeleidingsmogelijkheden**

Onze zorgen lichten wij als volgt toe:

1. Fysieke belasting voor jonge kinderen

Voor kinderen van 6 tot 11 jaar is 2 kilometer lopen een aanzienlijke afstand, zeker in combinatie met schooltijden, weersomstandigheden en het dragen van een tas. Twee keer per dag deze afstand afleggen is voor velen te belastend.

2. Verkeersveiligheid

Kinderen in deze leeftijdsgroep kunnen doorgaans nog niet zelfstandig veilig deelnemen aan het verkeer. Ouders moeten vaak meelopen, wat extra druk legt op de thuissituatie.

3. Beperkende omstandigheden

Aangezien het hier gaat om leerlingen die in aanmerking komen voor aangepast vervoer, is er doorgaans sprake van een specifieke ondersteuningsvraag. Het zelfstandig lopen van 2 kilometer staat dan vaak haaks op de reden waarvoor het vervoer wordt aangevraagd.

De Participatieraad adviseert om de maximale afstand tot een opstapplaats als volgt aan te passen:

- **Voor leerlingen tot en met 11 jaar: maximaal 1000 meter**
- **Voor leerlingen met een beperking of bijzondere ondersteuningsbehoefte: ophalen aan huis**, tenzij aantoonbaar anders mogelijk is.

Daarnaast pleiten wij ervoor dat er altijd ruimte blijft voor **maatwerk**, waarbij gekeken wordt naar de individuele omstandigheden van het kind en het gezin. Een strikte toepassing van de 2-kilometernorm acht de Participatieraad in veel gevallen niet verantwoord.

Advies 14: Bovengrens van 4 uur (artikel 9 lid 1)

Overwegingen van de Participatieraad

1. Vier uur per dag is disproportioneel

Een reistijd van vier uur per dag – omgerekend naar twee keer een retour van twee uur – is zeer belastend. Dit gaat niet alleen ten koste van de tijd en energie van de ouder, maar beïnvloedt ook direct de rest van het gezin, werk, zorgverantwoordelijkheden en mentale draagkracht.

2. Onhaalbaar in combinatie met werk of andere zorgtaken

Veel ouders combineren de zorg voor hun kinderen met werk en/of mantelzorg. Een dagelijkse reistijd van vier uur sluit in de praktijk volledige arbeidsparticipatie of andere maatschappelijke taken vrijwel uit.

3. Kindbelang indirect geraakt

Als ouders langdurig belast worden, raakt dat indirect ook het kind. Er ontstaat druk op de draagkracht van het gezin als geheel. Het hanteren van een dergelijke hoge norm past niet bij een kind- en gezinsgerichte benadering.

De Participatieraad adviseert om de bovengrens van reistijd per dag als volgt aan te passen:

- **Stel een realistische grens van maximaal 2 uur per dag** (1 uur heen en terug in totaal)

- Maak expliciet ruimte voor **maatwerk**, waarbij de combinatie van gezinsbelasting, werksituatie en andere zorgverplichtingen wordt meegewogen
- Benoem dat bij jonge kinderen, alleenstaande ouders of meerdere kinderen in het gezin, de beoordeling extra zorgvuldig moet zijn.

De huidige norm van vier uur per dag achten wij onredelijk en onuitvoerbaar voor een grote groep ouders. Een ruimhartiger en realistischer beleid doet meer recht aan de dagelijkse praktijk van gezinnen.

Advies 15a: Specifieke onderwijskundige behoefte (artikel 11)

De Participatie Advies Raad begrijpt en onderschrijft het belang van duidelijke criteria voor het vaststellen van specifieke onderwijskundige behoeften van leerlingen. Tegelijkertijd maken wij ons zorgen over de uitvoerbaarheid en belasting die deze bepaling in de praktijk voor ouders met zich meebrengt.

Het vereiste in lid 1, sub a – waarin ouders een verklaring moeten overleggen van *alle* dichterbij gelegen scholen dat zij de leerling geen passend onderwijs kunnen bieden – lijkt ons buitenproportioneel. In de praktijk betekent dit dat ouders meerdere, vaak langdurige gesprekken moeten voeren met verschillende scholen, wat niet alleen belastend is, maar ook tot vertraging kan leiden in het vinden van een passende onderwijsplek voor het kind.

Wij adviseren dan ook om te heroverwegen of deze bewijslast niet anders, eenvoudiger en minder belastend kan worden ingericht. Denk bijvoorbeeld aan een centrale indicatiestelling of samenwerking met een onafhankelijke deskundige instantie die deze beoordeling kan doen, waardoor ouders ontzorgd worden en het proces efficiënter verloopt.

Tot slot willen wij benadrukken dat het belang van het kind altijd voorop moet staan. Regelgeving moet ouders ondersteunen in plaats van belemmeren in hun zoektocht naar passend onderwijs.

Advies 15b: Artikel 11, lid 1a: Specifieke onderwijskundige behoefte

De PAR adviseert om de term "**dichterbij gelegen scholen**" nader te specificeren in Artikel 11, lid 1a. In de huidige vorm is deze formulering voor meerdere interpretaties vatbaar, wat kan leiden tot onduidelijkheid voor ouders en ongelijke behandeling per situatie.

Aanbeveling:

- Definieer concreet wat onder "dichterbij gelegen" wordt verstaan, bijvoorbeeld:
 - binnen een straal van X kilometer van de woning van de leerling, **of**
 - scholen die per OV binnen X minuten bereikbaar zijn, **of**
 - scholen binnen de gemeente of regiogrenzen.

Een heldere afbakening voorkomt onduidelijkheid en zorgt voor een transparanter en uitvoerbaarder proces bij het aantonen van een specifieke onderwijskundige behoefte.

Advies 16: Verantwoordelijkheden ouders. (artikel 2)

De PAR begrijpt en onderschrijft het belang van duidelijke afspraken over de verantwoordelijkheden van ouders met betrekking tot het leerlingenvervoer. Het is belangrijk dat er heldere kaders zijn om de samenwerking tussen ouders en de gemeente soepel te laten verlopen. Tegelijkertijd willen wij graag enkele aandachtspunten en adviezen meegeven ter verbetering en verduidelijking van dit artikel:

1. Verantwoordelijkheid vervoer en begeleiding

De PAR erkent dat het in de basis logisch is dat ouders verantwoordelijk zijn voor het vervoer van hun kinderen van en naar school. Tegelijkertijd signaleren wij dat dit in de praktijk niet

altijd haalbaar is. Niet alle ouders beschikken over de middelen, vaardigheden of mogelijkheden om hun kind zelfstandig te vervoeren of te begeleiden, bijvoorbeeld vanwege werk, gezondheidsproblemen of de zorg voor andere kinderen.

Advies 16a:

Wij adviseren om in dit artikel een aanvullende passage op te nemen waarin wordt erkend dat er situaties zijn waarin ouders deze verantwoordelijkheid niet (volledig) kunnen dragen. In zulke gevallen dient de gemeente passende ondersteuning of maatwerkoplossingen te bieden, in samenspraak met ouders en eventueel betrokken zorgprofessionals.

2. Meldplicht via Wadwijzer

Het is terecht dat wijzigingen die invloed hebben op het leerlingenvervoer tijdig worden doorgegeven. Wel willen wij erop wijzen dat niet alle ouders even digitaal vaardig zijn of goed op de hoogte zijn van het gebruik van Wadwijzer. Hierdoor bestaat het risico dat belangrijke informatie niet of te laat wordt doorgegeven.

Advies 16b:

Zorg voor heldere communicatie over het gebruik van Wadwijzer, eventueel ondersteund door instructies of hulp op locatie (bijvoorbeeld via wijkteams, scholen of loketten). Overweeg daarnaast een vangnetregeling, bijvoorbeeld de mogelijkheid om telefonisch of via een fysiek loket wijzigingen door te geven.

3. Concretere toelichting op veranderingen in gezinssituatie

Onder punt 2c wordt gesproken over wijzigingen in de gezinssituatie of -samenstelling. Dit is een breed begrip en kan voor ouders onduidelijk zijn.

Advies 16c:

Geef in een toelichting of bijlage concrete voorbeelden van wat onder relevante wijzigingen wordt verstaan, zoals echtscheiding, het wegvallen van een mantelzorger of het ontstaan van een nieuwe zorgsituatie binnen het gezin.

Advies 16d:

De PAR adviseert om in Artikel 2, lid 1 expliciet te vermelden dat het vervoer van en naar school een **primaire verantwoordelijkheid van de ouders** is.

Dit voorkomt onduidelijkheid over de rolverdeling en schept helderheid richting alle betrokkenen.

Voorgestelde tekst:

*"Het vervoer van leerlingen van woning naar school en terug, evenals de begeleiding daarbij, is een **primaire verantwoordelijkheid van de ouders**."*

Advies 16e:

Lid g afmelding i.v.m. ziekte of anderszins verwijderen. Dit is uitgebreid beschreven in punt van artikel 2.

Advies 17: Klankbordgroep

Maak een klankbordgroep van ouders om ervaringen met betrekking tot het leerlingenvervoer in beeld te krijgen. Dat kan gaan om positieve en negatieve ervaringen. In de praktijk zal uit zo'n klankbordgroep misschien veel van dat laatste komen. Maar dat geeft informatie om met de vervoerder in gesprek te gaan over mogelijke verbeteringen. Het is duidelijk dat het maken van een klankbordgroep niet leidt tot meer chauffeurs. Wel kan dat suggesties voor verbetering opleveren. Ook voor aanpassingen van de verordening. Eventuele klachten kunnen ook aan de klankbordgroep worden doorgegeven, ongeacht het feit, dat de afdoening door de vervoerder geschiedt.

Advies 18: Persoonlijk vervoersontwikkelingsplan en vervoerstraining

De modelverordening biedt ruimte voor het opstellen van een persoonlijk vervoersontwikkelingsplan (artikel 3, lid 4) en het aanbieden van vervoerstraining (artikel 18). Deze elementen ondersteunen de zelfstandigheid van leerlingen en dragen bij aan een duurzame inzet van vervoer. De beleidsregels van de gemeente noemen dit niet. Wij adviseren om deze mogelijkheid expliciet op te nemen in de beleidsregels, zodat ouders en gemeente samen een groeipad kunnen uitstippelen richting zelfstandig reizen.

Advies 19: Toezicht en handhaving

In het kader van rechtsgelijkheid en naleving van afspraken (zoals ziekmeldingen, tijdige afmelding bij loosmeldingen), is het belangrijk dat de gemeente ook aangeeft hoe toezicht wordt gehouden op uitvoering van deze regels. Wij adviseren om in de beleidsregels te verduidelijken:

- Wie verantwoordelijk is voor toezicht;
- Hoe overtredingen worden gesignaleerd en opgevolgd;
- Op welke wijze ouders hierover worden geïnformeerd.

Advies 20: Beoordeling onmogelijkheid om met OV te reizen

De PAR adviseert om in Artikel 10 een **leeftijdsgrens** op te nemen als richtlijn voor de beoordeling van het vermogen om met het OV te reizen.

Hoewel individuele situaties verschillen, zorgt een indicatieve leeftijdsgrens voor meer duidelijkheid richting ouders, deskundigen en gemeente over wat als passend vervoer wordt beschouwd.

Aanbeveling:

- Stel een richtleeftijd vast (bijvoorbeeld 12 jaar) vanaf wanneer van kinderen in beginsel verwacht wordt dat zij, indien mogelijk, (begeleid) met het OV kunnen reizen.
- Benadruk dat hiervan afgeweken kan worden op basis van een deskundigenverklaring.

Een dergelijke aanvulling bevordert transparantie en voorkomt subjectieve of wisselende interpretatie van het beleid.

Advies 21: Artikel 11, lid 2: Aantonen passend aanbod

De PAR adviseert om Artikel 11, lid 2 te verduidelijken, aangezien de huidige formulering voor ouders mogelijk te complex en abstract is. Niet alle ouders beschikken over de kennis of middelen om zelfstandig te achterhalen wat precies wordt bedoeld met "voltijds aanbod", "gespecialiseerde leerkrachten" en "aanvullende opleidingen".

Aanbevelingen:

- Maak duidelijk **wat voor soort informatie** ouders precies moeten aanleveren (bijv. een formele brief of verklaring van de school).
- Geef **concrete voorbeelden** van wat wordt verstaan onder een "voltijds aanbod" en welke informatie over leerkrachten verwacht wordt.
- Overweeg een **standaardformat of checklist** te ontwikkelen die ouders samen met de school kunnen invullen.

Een aangepaste, heldere uitleg of begeleidende toelichting bij dit artikel zou ouders helpen om aan de gestelde eisen te voldoen, en voorkomt onnodige vertraging in de aanvraagprocedure.

Conclusie

Wij danken het college voor de gelegenheid om advies uit te brengen over deze beleidsregels. De Adviesraad erkent de inspanning die is geleverd om tot een zorgvuldig en breed toepasbaar kader te komen voor leerlingenvervoer binnen de gemeente Waddinxveen. Tegelijkertijd zien wij op enkele onderdelen mogelijkheden voor verduidelijking en versterking, zodat het beleid voor alle betrokkenen – en in het bijzonder voor kwetsbare gezinnen – uitvoerbaar en eerlijk blijft.

Wij hopen dat ons advies bijdraagt aan verdere verfijning van het beleid en zijn vanzelfsprekend bereid om een nadere toelichting te geven of mee te denken bij de verdere uitwerking.

Wij hopen dat deze adviezen bijdragen aan een succesvolle uitvoering en zijn bereid om deze mondeling toe te lichten.

Wij wachten uw uitnodiging hiervoor af.

Met vriendelijke groet,

André Cammeraat
Voorzitter Participatie Adviesraad Sociaal Domein Waddinxveen.