

Bijlage: bisconceptnota 'Leerlingenvervoer buitengewoon onderwijs'



De Vlaamse minister van Onderwijs

De Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse
Rand, Toerisme en Dierenwelzijn

BISCONCEPTNOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: leerlingenvervoer buitengewoon onderwijs

Deze nota formuleert een voorstel tot uitwerking van een nieuw concept leerlingenvervoer.

1. Probleemstelling

In het buitengewoon onderwijs in Vlaanderen bestaat (recht op) leerlingenvervoer¹ voor elke leerling die de dichtstbijzijnde school met het gepaste type en opleidingsaanbod van het net van eigen keuze bezoekt. Het regelgevende kader van dit vervoerssysteem is echter verouderd en heeft door de jaren heen aan coherentie verloren door de toevoeging van allerlei uitzonderings-maatregelen. Binnen de huidige regelgeving stoot de organisatie van leerlingenvervoer bovendien op heel wat aspecten die vandaag en in de toekomst een impact zullen hebben op de gemiddelde busritduur:

- Het aantal leerlingen met zorgnood;
- Een tekort aan middelen voor het inzetten van extra busritten;
- De capaciteitsproblematiek in scholen;
- De onevenwichtige spreiding van scholen buitengewoon onderwijs;
- Een tekort aan buitenschoolse opvang voor kinderen met een beperking;
- Verkeerscongestie en andere mobiliteitsproblemen;
- De omvorming binnen Welzijn van de traditionele MPI's tot multifunctionele centra (MFC) waardoor vraag naar steeds meer flexibel ingezet vervoer;
- De implementatie van het M-decreet, met oprichting van type basisaanbod en type 9.

¹ De huidige reglementaire basis is het artikel 20 uit de 'Wet op het buitengewoon en geïntegreerd onderwijs' van 6 juli 1970. Voor een uitgeschreven versie van dit artikel: zie bijlage 1.

De combinatie van al deze factoren draagt ertoe bij dat een nieuw, eenduidig en transparant concept leerlingenvervoer zich opdringt.

2. Wetenschappelijk onderzoek

Binnen dit kader werd in 2014 het wetenschappelijk onderzoek 'Leerlingenvervoer in Vlaanderen: mogelijkheden en voorwaarden'²gerealiseerd. In functie van een reductie van de reistijd van leerlingen in het buitengewoon onderwijs, werd binnen deze studie gezocht naar alternatieven voor het criterium 'afstand' als basis om het recht op leerlingenvervoer te bepalen. Daarbij werd zowel een verkeerskundig, organisatorisch als onderwijskundig perspectief in aanmerking genomen. Het eindresultaat is het rapport in bijlage, dat naast een probleemanalyse van de Vlaamse situatie ook een internationale vergelijking (twee cases: Nederland en Schotland) en verschillende beleidsvoorstellen bundelt.

In het onderzoeksrapport tonen de Vlaamse probleemanalyse en internationale vergelijking vooreerst aan dat de reistijd van leerlingen een gevolg is van de invulling van een aantal grote factoren die zowel in Vlaanderen, Nederland als Schotland terug te vinden zijn: de organisatie van het buitengewoon onderwijs en het leerlingenvervoer, de afbakening van het recht op leerlingenvervoer, de verkeerssituatie en de beschikbare middelen. Een algemene reistijdreductie vereist volgens de onderzoekers dan ook een omvattende aanpak, waarbinnen reistijd gezien wordt als een effect van verschillende structurele elementen. Dit wordt onderschreven door de benadering van het criterium 'afstand' vanuit verschillende perspectieven, die laat zien dat er nood is aan een genuanceerde aanpak waarbij afstand verschillende betekenissen krijgt.

De beleidsvoorstellen die op basis van deze vaststellingen geformuleerd worden, bevatten acties op korte, middellange en lange termijn. Hierbinnen vallen volgende belangrijke parallellen op:

- "De voorstellen gaan ten eerste uit van een diversifiëring van de huidige situatie door het verlenen van meer autonomie aan ouders en scholen om in overleg het leerlingenvervoer te bespreken, naast het onderwijskundige aspect van een school. Hierbij wordt gesuggereerd om af te stappen van het criterium afstand, maar recht toe te kennen op een flexibelere basis, zodat de reistijd mee in overweging kan worden genomen, net als de vrije keuze van school."

² KU Leuven Instituut voor de Overheid – Public Governance Institute, SADL, KU Leuven Onderzoekseenheid Gezins- en Orthopedagogiek (2014), Leerlingenvervoer in Vlaanderen: mogelijkheden en voorwaarden. Eindrapport.

- "Ten tweede wordt voorgesteld om de effectief gereden route over te laten aan de autonomie van de vervoerders en de chauffeurs om zo weinig mogelijk verwarring hierover te vermijden, maar ook flexibiliteit tijdens de dagelijkse ronde toe te laten in functie van het aantal leerlingen en de te rijden route."
- "Ten derde wordt voorgesteld om scholen te laten werken met schoolvervoerplannen, waarbij het leerlingenvervoer duidelijk besproken wordt en waarbij wordt aangegeven welk vervoer binnen de regio mogelijk is en voor wie."

3. Nieuw concept leerlingenvervoer: inhoudelijk voorstel

Vanuit de geformuleerde probleemstelling en op basis van de beschreven onderzoeksresultaten, kan besloten worden dat er actueel nood is aan een fundamenteel andere visie op leerlingenvervoer.

Zoals aanbevolen in het onderzoek 'Leerlingenvervoer in Vlaanderen: mogelijkheden en voorwaarden', wordt voorgesteld om de organisatie van het leerlingenvervoer te decentraliseren. Dit voorstel omvat concreet de vorming van een aantal verzorgingsgebieden in heel Vlaanderen. Deze verzorgingsgebieden zijn afgebakende gebieden waarbinnen het leerlingenvervoer autonoom/lokaal georganiseerd zal worden. Binnen de verzorgingsgebieden zullen de volgende principes centraal staan:

- Multimodale organisatie van het leerlingenvervoer
- Lokale³ bepaling van het recht op leerlingenvervoer
- Buitenschoolse opvang
- Beheersmodel

3.1. Multimodale organisatie van het leerlingenvervoer

Elk verzorgingsgebied zal de taak krijgen om voor elke rechthebbende leerling te bepalen welke vervoersvorm ingezet kan worden. Het concept is met andere woorden 'multimodaal': naast collectief busvervoer zullen, op basis van generieke criteria en binnen eenzelfde financieel kader, ook andere vervoersmodi in overweging genomen worden, afhankelijk van de specifieke situatie van elke leerling. Op deze manier zetten we in op het inschakelen van het juiste voertuig met de juiste capaciteit op de juiste plaats. Enkele voorbeelden van mogelijke alternatieve vervoersmodi zijn: het

³ De conclusies van het pilootproject (cfr. infra) zullen mee bepalen over de schaalgrootte van de verzorgingsgebieden. In de mate van het mogelijke zal gewaakt worden over de link met de onderwijszones, vervoersregio's (concept basisbereikbaarheid De Lijn) en de zorgregio's (Welzijn).

openbaar vervoer, ouders die carpoolen, leerlingen die zelfstandig en/of onder begeleiding met de fiets kunnen komen, taxi's, het versterken van de thuiscontext via krachtgerichte methodieken zodat het gezin zelf kan instaan voor het vervoer,

3.2. recht op leerlingenvervoer

Lokale bepaling van het

Elk verzorgingsgebied zal geresponsabiliseerd worden om op basis van generieke criteria zelf te bepalen welke leerlingen recht hebben op leerlingenvervoer naar welke school. Hiermee wordt afgestapt van de huidige regel dat het recht op leerlingenvervoer in principe automatisch en enkel geldt naar de dichtstbijzijnde school voor buitengewoon onderwijs met het gepaste type en onderwijsaanbod van het net van eigen keuze.

Deze werkwijze maakt het dan mogelijk om andere elementen mee te nemen bij de bepaling van het recht op leerlingenvervoer (bv. de effectieve zorgnood van leerlingen, de mogelijkheden binnen het multimodale vervoer, vervoer naar scholen voor gewoon onderwijs, ...). Binnen deze werkwijze kan ook bekeken worden of alle leerlingen in het buitengewoon onderwijs nog langer een automatisch gegarandeerd recht op vervoer moeten hebben en of dit recht op vervoer ook niet moet toegekend worden aan sommige leerlingen in het gewoon onderwijs, volgend op de implementatie van het M-decreet.

3.3.

Buitenschoolse opvang

Aansluitend bij mogelijke wijzigingen binnen de toekenning van het recht op leerlingenvervoer, zal de uitbouw van een multimodaal vervoersconcept geflankeerd dienen te worden door een verdere uitbouw van buitenschoolse opvang voor kinderen met een beperking, al dan niet binnen het buitengewoon onderwijs. Momenteel wordt dergelijke opvang in zeer weinig scholen voor buitengewoon onderwijs aangeboden.

3.4.

Beheersmodel

Binnen elk verzorgingsgebied zal er verantwoordelijkheid moeten worden opgenomen, niet alleen m.b.t. het bepalen van het recht, maar ook m.b.t. het effectief organiseren van het vervoer. Dit betekent dat ook de financiële verantwoordelijkheden (deels) lokaal zullen moeten worden verankerd. Er zal moeten worden beoordeeld wie (een school, een lokaal bestuur, een vzw, ...) deze verantwoordelijkheden zal opnemen. Uiteraard blijft dit lokale financiële beheer voorwerp van centrale controle.

4. Nieuw concept leerlingenvervoer: pilootproject

Vanuit organisatorische en financiële overwegingen is het niet raadzaam om bovenstaand voorstel onmiddellijk op grootschalige wijze te implementeren in heel Vlaanderen. Te veel vragen behoeven nog een antwoord en de omslag naar het nieuwe concept mag niet leiden tot een meerkost en discontinuïteit in het aanbod.

Daarom wordt voorgesteld om dit concept eerst uit te testen via een pilootproject dat de opstart van één of meerdere verzorgingsgebied(en) omvat. Binnen dit pilootproject zal gefaseerd toegewerkt worden naar de implementatie van het nieuwe concept leerlingenvervoer. De centrale principes van dit concept zullen daarbij stapsgewijs en in overleg met de lokale stakeholders geïmplementeerd en geëvalueerd worden. Deze werkwijze laat immers toe om onvoorziene effecten op beperkte schaal in kaart te brengen en om de budgettaire haalbaarheid van een ruimere implementatie correct in te schatten.

Om de praktische realisatie van dergelijk pilootproject mogelijk te maken, zijn de volgende randvoorwaarden noodzakelijk:

- Gezamenlijk engagement van de beleidsdomeinen Onderwijs en Mobiliteit, en de respectievelijke stakeholders
- Behoud van de huidige budgetten
- Flexibele aanwending van de huidige budgetten
- Selectie van een (representatief) verzorgingsgebied
- Een duidelijke projectstructuur
- Een ruime blik op het onderwijs-, mobiliteits- en welzijnsveld

4.1. Gezamenlijk engagement van de beleidsdomeinen Onderwijs en Mobiliteit, en de respectievelijke stakeholders

Leerlingenvervoer is een gedeelde verantwoordelijkheid tussen de beleidsdomeinen Onderwijs en Mobiliteit. Het beleidsdomein Onderwijs is vandaag bevoegd om te bepalen wie recht heeft en naar welke school. Het beleidsdomein Mobiliteit staat in voor het effectieve vervoer. Beide domeinen dienen zich bijgevolg te engageren om hun schouders ten volle onder dit project te zetten. Ook het beleidsdomein Welzijn zal betrokken worden omwille van de nood aan organisatie van buitenschoolse opvang voor sommige leerlingen en de omvorming van de traditionele MPI's tot multifunctionele centra (MFC).

Concreet dient dus onder meer nagedacht te worden over:

- Hoe ziet elk beleidsdomein zijn rol?
- Is er bij de stakeholders (onderwijsverstrekkers, vakbonden, ouders, belangengroepen, ...) draagvlak om het beschreven pilootproject op te starten?
- Welke randvoorwaarden beschouwen de stakeholders als noodzakelijk om hun steun aan het pilootproject te kunnen geven?

4.2. budgetten

Behoud van de huidige

Het pilootproject heeft nood aan financiële middelen. Voor de opstart van het pilootproject dienen bijgevolg middelen voorbehouden te worden binnen de begrotingen leerlingenvervoer van het departement Onderwijs en Vorming en De Lijn. De omvang van deze middelen zal moeten bepaald worden op basis van de huidige vervoerskost binnen het geselecteerde verzorgingsgebied. De uitwerking van een nieuw concept leerlingenvervoer is immers geen besparingsoefening. Een kwalitatieve implementatie van een nieuw vervoerssysteem in heel Vlaanderen vereist bijgevolg het behoud van de huidige budgetten voor leerlingenvervoer binnen de beleidsdomeinen Onderwijs en Mobiliteit.

Concreet dient dus onder meer nagedacht te worden over:

- Van welk 'soort' regio kan de huidige vervoerskost berekend worden (gemeente, arrondissement, provincie, onderwijszone, een regionale verdeling gehanteerd door De Lijn, ...)?
- Volstaat het huidige budget van de gekozen regio voor de opstart van een pilootproject in dat gebied?

4.3. de huidige budgetten

Optimale aanwending van

Een omslag van het centraal toekennen van het recht op leerlingenvervoer op basis van het criterium 'afstand' naar het decentraal organiseren van leerlingenvervoer (het daadwerkelijk organiseren van vervoer en het toekennen van rechten), vereist een decentralisering van de huidige budgetten. Daarbij moet er ook voor gezorgd worden dat deze gedecentraliseerde budgetten flexibel aangewend kunnen worden voor alle elementen die deel uitmaken van het multimodaal vervoersmodel én voor de organisatie van buitenschoolse opvang. Het verhogen van de efficiëntie inzake aanbod leerlingenvervoer is het uitgangspunt.

Concreet dient dus onder meer nagedacht te worden over:

- Welke stappen moeten gezet worden om budget te isoleren uit beide begrotingen?
- Hoe lang kan dit budget vrijgemaakt worden?
- Welke stappen dienen er gezet te worden om budget toe te wijzen aan het pilootproject?
- Welke stappen dienen er gezet te worden om budget bruikbaar te maken voor verschillende soorten kosten?

4.4. Selectie van een (representatief) verzorgingsgebied

De opstart van een pilootproject vereist de selectie van een verzorgingsgebied waarin de lokale stakeholders bereid zijn om een aantal engagementen op te nemen. Dergelijk engagement is bijvoorbeeld het streven naar efficiëntiewinsten door middel van een netoverschrijdende werking. Daarbij bewaken we uiteraard dat er geen bijkomende planlast komt. Het geselecteerde verzorgingsgebied dient voldoende complex te zijn, opdat het een realistische inschatting zou toelaten van de financiële en organisatorische haalbaarheid van een ruimere implementatie van een nieuw concept leerlingenvervoer in heel Vlaanderen.

Concreet dient dus onder meer nagedacht te worden over:

- Wordt er gekozen voor een of meerdere verzorgingsgebieden?
- Welke criteria worden gehanteerd bij de afbakening van een verzorgingsgebied (budgettaire haalbaarheid, typologie, landelijk - stedelijk, voldoende complex, netoverschrijdend, ...)?
- Wie zijn de lokale stakeholders binnen een afgebakend verzorgingsgebied?
- Zijn de lokale stakeholders binnen een verzorgingsgebied bereid om zich te engageren voor de toegekende taken binnen het pilootproject?
- Wat is de scope van het pilootproject: nieuwe leerlingen of alle leerlingen? En wat kunnen de consequenties zijn voor de huidige leerlingen?

4.5. Een duidelijke projectstructuur

Om een kwalitatieve uitrol van dit project te realiseren is een gedetailleerd en gefaseerd projectplan nodig, aangestuurd vanuit een centrale stuurgroep, waarbinnen de rollen van alle partners duidelijk gedefinieerd zijn. Daarnaast is er mogelijk ook nood aan een projectleider die het project lokaal kan laten uitrollen en die ook de 'go between' is tussen het lokale project en de centrale stuurgroep. Ook hier zal moeten worden bekeken wat hiervan de

financiële consequenties zijn en hoe die kunnen worden gerealiseerd binnen een scenario zonder meerkost.

Concreet dient dus onder meer nagedacht te worden over:

- *Wie maakt deel uit van de stuurgroep?*
- *Hoe worden de rollen gedefinieerd: wie doet wat?*
- *Wat zijn de doelstellingen van het pilootproject?*
- *Wat zijn de generieke criteria voor de bepaling van het recht op leerlingenvervoer?*
- *Kan er voldoende personeelsinzet worden voorzien om het pilootproject uit te rollen?*
- *De wijze van evalueren*

4.6. Een ruime blik op het onderwijs-, mobiliteits- en welzijnsveld

Leerlingenvervoer is een complex gegeven, dat in belangrijke mate beïnvloed wordt door beslissingen binnen aangrenzende dossiers en domeinen (bv. de implementatie van het M-decreet, de ontwikkeling van een inschrijvingsrecht in het buitengewoon onderwijs, de uitwerking van het concept 'basisbereikbaarheid', de opstart van MFC, ...). Bijgevolg is het belangrijk om bij de uitwerking van een nieuw concept leerlingenvervoer de betrokkenheid vanuit de aangrenzende domeinen voldoende te bewaken. Daarnaast kunnen deze invloeden leiden tot een eventuele nood aan afwijkingen op bestaande regelgeving, teneinde het pilootproject te laten slagen.

Concreet dient dus onder meer nagedacht te worden over:

- *Van welke regelgeving moet mogelijk afgeweken worden om te werken volgens de uitgangspunten van het pilootproject (inschrijvingsrecht, normenstelsel, ...)?*
- *Gaan de sociale partners akkoord met mogelijke afwijkingen op de bestaande regelgeving (deze afwijkingen moeten omkeerbaar zijn en er moeten van bij de start afspraken gemaakt worden rond de in het kader van het proefproject toegestane rechten)?*
- *Tonen de aangrenzende domeinen engagement en betrokkenheid bij het pilootproject?*

5. Plan van aanpak

De structurele implementatie van een nieuw concept leerlingenvervoer in heel Vlaanderen zal voorbereid worden via de opstart van een pilootproject, waarbinnen gefaseerd toegewerkt zal worden naar de implementatie van het nieuwe concept.

- Eerste fase van het pilootproject (voorbereiding en uitrol)
De voorbereiding van de eerste fase van het pilootproject start vanaf de goedkeuring van deze conceptnota. Deze voorbereidende fase wordt gekenmerkt door overleg en samenwerking tussen alle relevante stakeholders en de centrale stuurgroep. Dit gebeurt in functie van de uitrol van de eerste fase van het pilootproject vanaf 1 maart 2016, wanneer de eerste leerlingen voor schooljaar 2016-2017 zullen inschrijven. De uitrol van deze eerste fase loopt tot 30 juni 2017.

Na deze eerste fase zal een grondige evaluatie gebeuren van het pilootproject, die aan de Vlaamse Regering zal worden voorgelegd, alvorens te starten met de tweede fase van het pilootproject.

- Tweede fase van het pilootproject (voorbereiding en uitrol)
De voorbereiding van de tweede fase van het pilootproject start vanaf 1 maart 2016. Deze voorbereidende fase wordt gekenmerkt door overleg en samenwerking tussen alle relevante stakeholders en de centrale stuurgroep. Daarbij zal, op basis van de resultaten van de eerste fase, het concept verder uitgewerkt worden. Dit gebeurt in functie van de uitrol van de tweede fase van het pilootproject vanaf 1 maart 2017, wanneer de eerste leerlingen voor schooljaar 2017-2018 zullen inschrijven. De uitrol van deze tweede fase loopt tot 30 juni 2018.

- Implementatie in heel Vlaanderen (voorbereiding en uitrol)
Tijdens de uitrol van de tweede fase van het pilootproject zal tevens de voorbereiding en het besluitvormingsproces in functie van een structurele implementatie in heel Vlaanderen starten. Deze voorbereidende fase wordt gekenmerkt door overleg en samenwerking tussen alle relevante stakeholders en de centrale stuurgroep. Dit gebeurt in functie van de effectieve uitrol van het nieuwe concept leerlingenvervoer in Vlaanderen vanaf 1 maart 2018, wanneer de eerste leerlingen voor schooljaar 2018-2019 zullen inschrijven.

Om de praktische realisatie van dergelijk pilootproject mogelijk te maken, is het belangrijk om doorheen alle fases voldoende kritische vragen te blijven stellen, in functie van de invulling van de verschillende noodzakelijke randvoorwaarden (zie punt 4).

6. Communicatie over het pilootproject

Doorheen dit hele proces zal een duidelijke communicatie naar alle betrokkenen vooropgesteld worden.

Binnen dit kader zal in oktober 2015 een reflectiedag georganiseerd worden voor de relevante stakeholders. Tijdens deze dag zal vooreerst het wetenschappelijk onderzoek 'Leerlingenvervoer in Vlaanderen: mogelijkheden en voorwaarden' toegelicht worden. Daarnaast zal het geformuleerde voorstel tot uitwerking van een nieuw concept leerlingenvervoer aan de hand van een pilootproject uiteengezet worden. Nadien zullen de aanwezigen de kans krijgen om hun opmerkingen en ideeën te delen, zodat zij eventueel meegenomen kunnen worden in de verdere uitwerking van het pilootproject.

Mogelijke relevante stakeholders zijn:

- Departement Onderwijs
- De Lijn (en andere mobiliteitsexperten)
- Kabinet Onderwijs
- Kabinet Mobiliteit
- Kabinet Welzijn
- VLOR
- Onderwijskoepels
- Ouderkoepels (KOOGO, GO! ouders en VCOV)
- Kinderrechtencommissariaat
- VAPH
- Kind & Gezin
- Schooldirecties
- Belangengroepen (kinderen met een beperking)
- Vakbonden
- FBAA

7. Bijlagen

- 'Wet op het buitengewoon en geïntegreerd onderwijs' (6 juli 1970), artikel 20
- Onderzoeksrapport 'Leerlingenvervoer in Vlaanderen: mogelijkheden en voorwaarden'
- Beleidssamenvatting 'Leerlingenvervoer in Vlaanderen: mogelijkheden en voorwaarden'

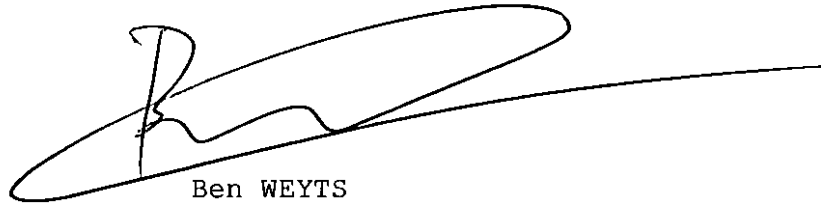
8. Voorstel van beslissing

Er wordt ingestemd met deze conceptnota en de aanpak en verdere werkwijze zoals hierboven voorgesteld. Deze beslissing houdt geen bijkomende budgettaire engagementen in.



Hilde CREVITS

Minister van Onderwijs



Ben WEYTS

Minister van Mobiliteit,
Openbare Werken, Vlaamse
Rand, Toerisme en
Dierenwelzijn

F 4-8-1

Hilde Crevits
Minister van Onderwijs

Ben Weyts
Minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn

Geert Bourgeois
Minister-president van de Vlaamse Regering