

Beleidsevaluatie Pilotproject Leerlingenvervoer

Beleidsaanbevelingen

Adviesnota

Expertenpanel Evaluatie Pilotproject Leerlingenvervoer

1. INHOUDELIJK

1.1 Situering

1.1.1 Het tijdelijk project 'Leerlingenvervoer Buitengewoon Onderwijs'

Op 17 juli 2015 stemde de Vlaamse Regering in met de conceptnota 'Leerlingenvervoer buitengewoon onderwijs'. In deze nota wordt een nieuwe werkwijze voor de organisatie van het leerlingenvervoer voor leerlingen in het buitengewoon onderwijs beschreven. Het regelgevende kader van het huidige vervoerssysteem is verouderd en heeft door de jaren heen aan coherentie verloren door de toevoeging van allerlei uitzonderingsmaatregelen. 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:

- een stijgend aantal leerlingen met zorgnood;
- een tekort aan middelen voor het inzetten van extra busritten;
- de capaciteitsproblematiek in scholen voor (buitengewoon) onderwijs;
- 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;
- een tekort aan kwalitatief busvervoer dat inspeelt op onder meer de fysieke en psychosociale ondersteuningsnoden van de leerlingen.

De combinatie van al deze factoren draagt ertoe bij dat een nieuw, eenduidig en transparant concept leerlingenvervoer zich opdringt. De conceptnota 'Leerlingenvervoer buitengewoon onderwijs' stelt dat sleutelen aan het huidige regelgevend kader om een dergelijk concept leerlingenvervoer te bekomen, geen kwalitatieve oplossingen meer kan garanderen. Een nieuw concept leerlingenvervoer moet het hoofd bieden aan de vastgestelde problemen.

2

Volgens de conceptnota moet leerlingenvervoer buitengewoon onderwijs gebaseerd zijn op volgende principes:

- een multimodale organisatie van het leerlingenvervoer;
- een lokale bepaling van het recht op leerlingenvervoer, waarbij getracht wordt alternatieven te ontwikkelen voor het criterium 'afstand', die rekening houden met de (zorg)noden van de leerlingen;
- buitenschoolse opvang voor leerlingen in het buitengewoon onderwijs;
- een opdeling van Vlaanderen in verzorgingsgebieden, waarbij de financiële verantwoordelijkheid voor de organisatie van het vervoer en de bepaling van het recht samenvallen. (Beheersmodel)

Het nieuw concept leerlingenvervoer, zoals beschreven in de conceptnota, wordt niet meteen Vlaanderenbreed uitgerold. We werken immers met zeer kwetsbare leerlingen in het buitengewoon onderwijs, waarvoor een duidelijk uitgewerkt en onderbouwd concept leerlingenvervoer cruciaal is. Er werd een pilootproject gestart. Dit pilootproject had als doel in te schatten wat de implicaties zijn op beperkte schaal van het gebruik van het nieuw concept leerlingenvervoer.

Het pilootproject werd opgestart in twee regio's: regio Leuven – Heverlee en regio Hoogdele – Izegem – Ingelmunster – Roeselare. In beide regio's werd een lokaal regelgevend kader uitgewerkt op basis waarvan men sedert 1 maart 2017 (voor inschrijvingen vanaf schooljaar 2017-2018) het recht op leerlingenvervoer lokaal toekent. Met een Besluit van de Vlaamse Regering (23 december 2016) werd een eerste

pilootfase geregeld, die liep tot 30 juni 2018. Aan de hand van een mededeling aan de Vlaamse Regering werd het pilootproject verlengd tot 30 juni 2019.

Net als de conceptnota leerlingenvervoer is het pilootproject een gedeelde verantwoordelijkheid van de beleidsdomeinen Onderwijs en Vorming enerzijds en Mobiliteit en Openbare Werken anderzijds. De nodige middelen voor de uitvoering van de pilootprojecten worden dan ook over beide beleidsdomeinen gespreid.

1.1.2 Evaluatie van het tijdelijk project 'Leerlingenvervoer Buitengewoon Onderwijs'

Het pilootproject zoals het werd vormgegeven in de regio's Leuven – Heverlee en Hooglede – Izegem – Ingelmunster – Roeselare dient geëvalueerd te worden in functie van beleidsleren voor een mogelijke structurele, Vlaanderenbrede implementatie.

Doel van de evaluatie

Het doel van de evaluatie is tweeledig:

- 1) Nagaan wat het effect is op beperkte schaal van de uitwerking van de centrale principes van de conceptnota leerlingenvervoer:
 - een multimodale organisatie van het leerlingenvervoer;
 - een lokale bepaling van het recht op leerlingenvervoer, waarbij getracht wordt alternatieven te ontwikkelen voor het criterium 'afstand', die rekening houden met de (zorg)noden van de leerlingen;
 - buitenschoolse opvang voor leerlingen in het buitengewoon onderwijs;
 - een opdeling van Vlaanderen in verzorgingsgebieden, waarbij de financiële verantwoordelijkheid voor de organisatie van het vervoersysteem en de bepaling van het recht samenvallen. (Beheersmodel)

- 2) Nagaan of een organieke implementatie van het nieuw concept leerlingenvervoer, zoals uitgetest in het pilootproject, in Vlaanderen haalbaar en wenselijk is.

3

Expertenpanel

De evaluatie van het pilootproject gebeurt door een expertenpanel. Immers, het decreet betreffende de organisatie van tijdelijke projecten in het onderwijs van 9 december 2005 dat de pilootprojecten regelt, bepaalt in artikel 6, §2 dat:

*'In de loop van het laatste werkingsjaar van het tijdelijke project of, in het geval het tijdelijke project langer dan drie jaren duurt, in het derde werkingsjaar, **evalueert een expertenpanel** het tijdelijke project, in het bijzonder op het vlak van haalbaarheid en wenselijkheid van een organieke implementatie. Het expertenpanel, dat wordt aangeduid door de Vlaamse Regering, is samengesteld uit afgevaardigden van het Vlaams ministerie van Onderwijs en Vorming, afgevaardigden van de onderwijsinspectie en externen. Als externe experts worden alleszins afgevaardigden van het Gemeenschapsonderwijs en van de representatieve verenigingen van de schoolbesturen of inrichtende machten en afgevaardigden van de representatieve vakorganisaties opgenomen. De Vlaamse Regering kan nadere evaluatieregels vastleggen. **De resultaten van de evaluatie worden geformuleerd in een advies aan de Vlaamse Regering dat voorgelegd wordt aan het Vlaams Parlement.** De Vlaamse Regering beslist, op basis van het advies, over de voortgang of beëindiging van de tijdelijke projecten en eventueel, in het geval van beëindiging gevolgd door een organieke implementatie, over invoering van aanvullende structurele financiering of subsidiëring.'*

Conform dit decreet bestaat het expertenpanel uit volgende leden:

- afvaardiging van het departement Onderwijs en Vorming van het Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming,
- afvaardiging van het departement Mobiliteit en Openbare Werken van het Vlaams Ministerie van Mobiliteit en Openbare Werken,
- afvaardiging van het Agentschap voor Onderwijsdiensten,
- afgevaardigde van het Gemeenschapsonderwijs en van de representatieve verenigingen van de schoolbesturen of inrichtende machten,
- afgevaardigde van de CLB's,
- afgevaardigde van De Lijn,
- afgevaardigde namens de onderwijsinspectie,
- afgevaardigde van de representatieve vakorganisaties,
- afgevaardigde van de ouderkoepels,
- afgevaardigde van de belangenorganisaties voor kinderen met een beperking.

Het voorzitterschap van het expertenpanel wordt opgenomen door John De Plecker (Departement Onderwijs en Vorming, afdelingshoofd Basis- en Deeltijds Kunstonderwijs).

Ondersteuning door UHasselt en Thomas More

Gezien de complexiteit van de vereiste dataverzameling en - analyse heeft het expertenpanel een opdracht uitgeschreven voor ondersteuning bij de evaluatie van de pilootprojecten. Het betreft een overheidsopdracht via een onderhandelingsprocedure zonder publieke bekendmaking (bestek nr. DOV/SBO/2017/02). De opdracht werd toegekend aan een consortium van onderzoekers van de UHasselt en Thomas More, onder leiding van prof. promotor An Neven.

Het onderzoeksteam staat in voor kwalitatieve dataverzameling en – verwerking in triangulatie met de kwantitatieve data die door het departement Onderwijs en Vorming, in samenwerking met beide pilootgebieden, verzameld worden. De onderzoekers staan eveneens in voor de verwerking van de onderzoeksresultaten in een onderzoeksrapport, dat een antwoord geeft op de onderzoeksvragen zoals eerder geformuleerd.

Deze opdracht is een gezamenlijke opdracht van het departement Onderwijs en Vorming en het departement Mobiliteit en Openbare Werken. Het departement Onderwijs en Vorming treedt op in de hoedanigheid van aanbestedende overheid.

2 BELEIDSAANBEVELINGEN

2.1 Rol van het expertenpanel in de beleidsaanbevelingen van het tijdelijk project 'Leerlingenvervoer Buitengewoon Onderwijs'

Het expertenpanel is verantwoordelijk voor de formulering van de beleidsaanbevelingen voor de verdere uitrol van het nieuwe concept leerlingenvervoer. Het laat zich daarbij inspireren door:

- de resultaten van het vernoemde onderzoek van UHasselt & Thomas More, ter vrijgave ondertekend door de Minister voor Onderwijs en de Minister voor Mobiliteit en Openbare Werken;
- de verschillende VLOR-adviezen over de conceptnota 'Leerlingenvervoer Buitengewoon Onderwijs' (AR-AR-ADV-1516-022, AR-AR-ADV-1516-007);
- de Knelpuntennota en het Jaarverslag (2018) van het Kinderrechtencommissariaat;
- de nota aan Vlaamse Regering betreffende het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering betreffende de organisatie van het tijdelijk project 'Leerlingenvervoer Buitengewoon Onderwijs' (VR 2018 3011 DOC.1362/1, VR 2018 3011 DOC.1362/2, VR 2018 3011 DOC.1362/3 en VR 2018 3011 DOC.1362/4).

2.2 Werkwijze voor de formulering van beleidsaanbevelingen

Bovenstaande bronnen werden bezorgd aan de leden van het expertenpanel. Er werd hen gevraagd om op een aantal richtvragen een antwoord te formuleren, alsook een aanzet te doen in kader van de beleidsaanbevelingen. Deze input werd vervolgens uitgebreid besproken op twee bijeenkomsten van het expertenpanel en via schriftelijke procedure. Op basis van deze bijeenkomsten, input en bovenstaande bronnen werd vervolgens deze nota opgesteld. De onderzoekers bleven met hun expertise ter beschikking van het expertenpanel.

De beleidsaanbevelingen werden geclusterd in volgende thema's:

- toekenning van het recht op leerlingenvervoer;
- samenwerking tussen Onderwijs en Mobiliteit/basisbereikbaarheid;
- optimalisering van het collectief vervoer;
- alternatieve vervoersmodi;
- buitenschoolse opvang;
- inzet van middelen;
- communicatie;
- monitoring;
- timing en toekomst van het pilootproject.

In deze nota wordt ieder thema kort omschreven en wordt de link gelegd naar de vier pijlers in de conceptnota 'Leerlingenvervoer buitengewoon onderwijs' volgens volgende nummering:

- PIJLER 1: Multimodale organisatie van het leerlingenvervoer.
- PIJLER 2: Lokale bepaling van het recht op leerlingenvervoer.
- PIJLER 3: Buitenschoolse kinderopvang.
- PIJLER 4: Beheersmodel.

5

De leden van het expertenpanel hebben hun inbreng geformuleerd als expert, niet als vertegenwoordiger van een organisatie. De bedoeling was niet noodzakelijk om consensus na te streven. In voorkomend geval, konden minderheidsvisies en -voorstellen worden opgenomen.

2.3 Beleidsaanbevelingen per thema

2.3.1 Toekenning van het recht op leerlingenvervoer

Probleemstelling

De conceptnota 'Leerlingenvervoer buitengewoon onderwijs' stelt een nieuw systeem leerlingenvervoer voor, gebaseerd op vier pijlers. Het voorgestelde thema, 'toekenning van het recht op leerlingenvervoer' kan gelinkt worden aan volgende pijlers van het nieuw concept leerlingenvervoer:

- PIJLER 2: Lokale bepaling van het recht op leerlingenvervoer.
- PIJLER 4: Beheersmodel.

In het huidige systeem van leerlingenvervoer, krijgt een leerling recht op leerlingenvervoer op basis van het criterium 'afstand'. Concreet betekent dit dat een leerling recht heeft op gratis collectief of individueel leerlingenvervoer indien hij of zij naar de dichtstbijzijnde school gaat die het type of de opleidingsvorm (OV) aanbiedt waar hij of zij een verslag voor heeft van het net naar zijn of haar keuze. De keuzevrijheid is gegarandeerd, maar relatief beperkt. In geval van opleidingsvorm 3 speelt ook het criterium opleiding een rol, in geval van opleidingsvorm 4 speelt het criterium studierichting een bijkomende rol. De leerling (of zijn ouders) kunnen kiezen voor een school die niet de dichtstbijzijnde is, maar in dit geval is er geen

recht op gratis collectief of individueel leerlingenvervoer. In de praktijk is echter duidelijk dat deze manier van toekenning niet altijd de beste 'match' genereert.

Eenzijds houdt het criterium 'afstand' geen rekening met verkeerscongestie. Dit betekent dat een leerling die bijvoorbeeld in het Brusselse woont in de oostelijke rand en voor een katholieke type 4-school wil kiezen, de Brusselse Ring volledig over moet in volle ochtendspits. Het is goed mogelijk dat hij of zij misschien aan de oostelijke kant in de richting van Oost-Vlaanderen naar een vlotter bereikbare katholieke type 4-school kan gaan, maar dit genereert voor deze leerling geen recht op leerlingenvervoer. Anderzijds houdt het criterium 'afstand' geen rekening met de noden van de leerling of de voorkeur van de ouder.

Eén van de elementen in de conceptnota is dan ook de lokale bepaling van het recht op leerlingenvervoer. Hierbij wordt afgestapt van het criterium 'afstand' en de automatische toekenning indien je voldoet aan dit criterium. Deze werkwijze maakt het mogelijk om andere elementen mee te nemen bij de bepaling van het recht op leerlingenvervoer, zoals de zorgnood van de leerling en lokale mogelijkheden binnen het multimodale vervoer.

De toekenning van het recht op leerlingenvervoer wordt, volgens de conceptnota, de bevoegdheid van een verzorgingsgebied. Binnen het verzorgingsgebied zal men niet enkel verantwoordelijk zijn voor de toekenning van het recht op leerlingenvervoer, maar ook voor het effectief organiseren van het vervoer. Dit betekent eveneens dat de beslissingsbevoegdheid (deels) zal samenvallen met de financiële verantwoordelijkheid. In de conceptnota wordt nog niet gespecificeerd wie deze verantwoordelijkheden zal moeten opnemen.

Ter info wordt de praktijk van het pilootproject nog meegegeven. In het pilootproject van Leuven werd geëxperimenteerd met het criterium 'best bereikbare school', dat geoperationaliseerd werd aan de hand van reistijd. Dit leidde echter tot een toename van de effectieve reistijd. Men keerde in schooljaar 2018-2019 dan ook terug naar 'afstand' en blijft zoekende. In Roeselare liet men voor het secundair buitengewoon onderwijs het criterium 'afstand' los en baseert men zich op een zelf ontwikkelde schaal van zelfredzaamheid. In het buitengewoon basisonderwijs houdt men zowel deze schaal van zelfredzaamheid als 'afstand' voorlopig vast als criterium.

6

Beleidsaanbevelingen

Het expertenpanel meent, op basis van haar lezing van de beschikbare bronnen, dat er op dit ogenblik onvoldoende basis is om te bepalen wie het best geplaatst is om het recht op leerlingenvervoer te beoordelen. Het blijkt ook zeer moeilijk om objectief te oordelen of een leerling al dan niet rechthebbend is. Het expertenpanel raadt aan dat een commissie of werkgroep aangesteld wordt om dit verder te onderzoeken, zowel op centraal als op lokaal niveau. Het expertenpanel meent dat de bepaling van het recht op leerlingenvervoer lokaal kan gebeuren, maar beveelt aan te onderzoeken of en zo ja, welke objectieve criteria (bvb. verhoogde kinderbijslag, indicatiestelling van de minder-mobielen centrale, ...) er zouden kunnen gehanteerd worden. Daarbij is de evenwichtsoefening tussen centrale controle en lokale bepaling cruciaal. Dit werd nog niet verkend in het huidig pilootproject en lijkt heel wat vragen op te roepen.

De rollen van alle mogelijke lokale partners moeten hierin onderzocht worden: directie, OCMW, CLB, ouder, leerling, coördinator, vervoerregioraad, stad of gemeente, ... Voor het expertenpanel is het van essentieel belang dat ouders en leerlingen gehoord worden bij de toekenning van het recht.

Bij het bepalen van het recht op leerlingenvervoer, dient volgens het expertenpanel de vrijheid van schoolkeuze telkens centraal te staan, evenals de nood van de

leerling en het gezin (of de gezinscontext). De commissie of werkgroep die in de vorige paragraaf vernoemd wordt, dient voorstellen te formuleren om de evenwichtsoefening tussen vrije schoolkeuze en ondersteuningsnood te maken.

Het expertenpanel stelt voor om de mobiliteit en ondersteuningsnood van de leerling in een ontwikkelingsperspectief te plaatsen. In het pilootproject is hierbij een belangrijke rol weggelegd voor de klassenraad. Het expertenpanel beveelt daarbij aan om de piste te verkennen om het ontwikkelingstraject van de leerling in kaart te brengen en te laten beoordelen door de klassenraad.

Aansluitend, wil het expertenpanel dat de ervaringen van Leuven en Roeselare doorgegeven worden aan het grootstedelijk gebied. Het beveelt aan het onderzoeksrapport van de uHasselt en Thomas More te overhandigen aan het grootstedelijk gebied, om lessen uit te trekken. Dit grootstedelijk gebied laat zich volgens het expertenpanel best bijstaan door zowel de lokale als de centrale werkgroep die zich buigt over de toekenning van het recht.

2.3.2 Samenwerking tussen Onderwijs en Mobiliteit/basisbereikbaarheid **Probleemstelling**

De conceptnota 'Leerlingenvervoer buitengewoon onderwijs' stelt een nieuw systeem leerlingenvervoer voor, gebaseerd op vier pijlers. Het voorgestelde thema, 'Samenwerking met Mobiliteit' kan voornamelijk gerelateerd worden aan volgende pijler:

- PIJLER 1: Multimodale organisatie van het leerlingenvervoer.

Het leerlingenvervoer is een gedeelde bevoegdheid van het beleidsdomein Onderwijs en Vorming en het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken. Onderwijs kent het recht toe en staat in voor de subsidiëring van individueel vervoer en busbegeleiding. Mobiliteit staat via het agentschap de Lijn in voor de praktische organisatie van de ritten. De Lijn besteedt op zijn beurt de ritten uit aan externen.

Dit betekent dat een intensieve samenwerking nodig is. Op éénzelfde bus die een door De Lijn bepaalde route rijdt en bestuurd wordt door een chauffeur die onder regelgeving van De Lijn valt, zit immers een busbegeleider die gesubsidieerd wordt vanuit Onderwijs en Vorming en leerlingen die een toekenning van het recht op leerlingenvervoer krijgen vanuit Onderwijs en Vorming. Deze samenwerking loopt echter niet altijd van een leien dakje. De frustratie en strubbelingen die ontstaan door dit verschil in de praktijk, hebben onmiskenbaar een invloed op de kwaliteit van de rit.

Naast de praktische samenwerking, betekent dit ook dat er binnen de beleidsdomeinen op politiek en ambtelijk niveau samengewerkt moet worden. Wijzigingen binnen beide beleidsdomeinen hebben immers wederzijds een invloed op het leerlingenvervoer. Eén van de wijzigingen die kortelings een impact zal hebben op het landschap van het leerlingenvervoer, is 'Basisbereikbaarheid'.

Op 20 juli 2018 keurde de Vlaamse Regering voor de eerste maal het decreet Basisbereikbaarheid principieel goed. In dit decreet wordt het Vlaamse mobiliteitsbeleid ingrijpend hertekend. Basisbereikbaarheid staat voor het bereikbaar maken van belangrijke maatschappelijke functies op basis van een efficiënt en vraaggericht systeem en met een optimale inzet van vervoers – en financiële middelen. Een multimodale organisatie van het vervoer staat centraal.

Om basisbereikbaarheid te realiseren, wordt Vlaanderen ingedeeld in 15 vervoerregio's: Aalst, Antwerpen, Brugge, Gent, Kortrijk, Kempen, Leuven, Limburg, Mechelen, Oostende, Roeselare, Rond Brussel, Sint-Niklaas, Vlaamse Ardennen, Westhoek. Deze vervoerregio's worden geleid door een vervoerregioraad. De vervoerregioraad is een multidisciplinair en beleidsdomeinoverschrijdend overlegorgaan, dat verantwoordelijk is voor het voorbereiden, opmaken, opvolgen, evalueren en, in voorkomend geval, herzien van het regionaal mobiliteitsplan. Dit regionaal mobiliteitsplan vormt de basis van de multimodale mobiliteitsorganisatie in de vervoerregio. Het vervoersmodel wordt hierbij hiërarchisch gestructureerd en is samengesteld uit volgende optimaal afgestemde lagen: treinnet, kernnet, aanvullen net en vervoer op maat.

In de conceptnota 'Met basisbereikbaarheid naar een efficiënt en aantrekkelijk vervoersmodel in Vlaanderen dat optimaal tegemoet komt aan de globale en lokale vervoersvraag', goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 18 december 2015, staat dat men een geïntegreerd systeem wil ontwikkelen teneinde een optimale inzet van materieel, middelen en personeel te bekomen. In dit geïntegreerd systeem worden de aanvullende systemen, gericht op een specifieke vervoersvraag, onder het 'vervoer op maat' geplaatst. Het leerlingenvervoer is één van deze aanvullende systemen. Dit zal een invloed hebben op de organisatie van het leerlingenvervoer. Welke invloed dit is of hoe dit concreet vorm dient te krijgen, is nog niet duidelijk. Er zijn gesprekken tussen het Departement Onderwijs en Vorming en het Departement Mobiliteit en Openbare Werken gaande om dit te concretiseren.

Beleidsaanbevelingen

Op basis van het beschikbare bronnenmateriaal is het expertenpanel van oordeel dat er dringend nood is aan een heldere, transparante communicatie en informatiestroom tussen het onderwijsveld (scholen, directie, leerkrachten, ouders) en het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken omtrent de vervoersnoden van leerlingen. Bij welke instellingen of aanspreekpunten kan men hiervoor terecht? Dit ontbreekt momenteel grotendeels en staat de praktische, vlotte werking van het leerlingenvervoer in de weg.

8

Hetzelfde geldt voor de rol en opdracht van de vervoerregio in het kader van het leerlingenvervoer. Het expertenpanel is van oordeel dat een vervoerregio onder geen beding een oordeel kan vellen over het recht op leerlingenvervoer. Er is te weinig onderwijsexpertise en kennis van de noden van de leerling aanwezig om een vervoerregio deze rol te geven. De vervoerregio kan in de praktische uitwerking van alternatieven wel een rol spelen. De opdracht van de vervoerregio moet helderder uitgeschreven worden, zodat de koppeling leerlingenvervoer-vervoerregio duidelijker wordt.

Het expertenpanel beveelt de bestaande pilotregio's, evenals het toekomstig grootstedelijk gebied, aan om op praktisch niveau samen te werken met de lokale besturen en de vervoersregioraad. Wat niet rechtstreeks via de gemeente en lokale mobiliteitsambtenaren kan geregeld worden, kan in de vervoerregio behandeld worden. Een intensieve samenwerking is hier noodzaak, geen bijzaak.

2.3.3 Optimalisering van het collectief vervoer

Probleemstelling

Het voorgestelde thema, 'Optimalisering van het collectief vervoer' is één van de redenen dat het nieuw concept leerlingenvervoer uitgedacht werd. De lange ritduur en lage kwaliteit van het huidige collectief vervoer vormden immers de aanleiding om de conceptnota op te stellen.

leerlingenvervoer wanneer hij of zij rechthebbend is (zie 2.3.1. Toekenning van het recht op leerlingenvervoer). De Lijn vervoerde in schooljaar 2017-2018 35.735 leerlingen uit het buitengewoon onderwijs. Bij de organisatie van de ritten streeft De Lijn momenteel naar een maximum ritduur van 220 minuten per dag. Dit is een streefdoel, geen wettelijke norm. Momenteel worden dagelijks 1581 ritten georganiseerd voor het buitengewoon onderwijs voor 207 behorende scholen. Van deze ritten zaten er in 2017-2018 zo'n 540 jongeren uit het buitengewoon onderwijs langer dan 220 minuten op de schoolbus. Binnen het pilootproject wordt er onder andere gestreefd naar een optimalisatie van de ritduur. Uit het onderzoek blijkt dat dit in pilootregio Leuven – Heverlee reeds lukte. Zij reduceerden hun gemiddelde reisduur met zo'n 5 minuten.

In het verleden werd reeds aangekaart dat de kwaliteit van de bussen vaak te wensen overlaat. De Lijn besteedt de ritten uit aan externe firma's en heeft hier, op enkele minimale eisen na, weinig controle op. Vaak heeft een bus geen airconditioning, zijn de stoelen versleten, gaan de raampjes moeilijk open, ... Deze aanpassingen zijn voor iedere leerling die een lange busrit voor de boeg heeft wenselijk. Voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften zijn er echter bijkomende kwaliteitseisen (bvb. aanwezigheid van vijfpunts gordels), waar vaak ook niet aan voldaan wordt.

Naast de ritduur en het ontbreken van een minimale kwaliteit, zijn er ook heel wat knelpunten omtrent het verloop van de rit. Zo heeft de busbegeleider bijvoorbeeld een sterke invloed op de kwaliteit van de busrit. Binnen het zonaal leerlingenvervoer is busbegeleiding verplicht op elke bus. Het Agentschap voor Onderwijsdiensten subsidieert per rit één busbegeleider. Met die subsidie kunnen de scholen de loonkosten van de busbegeleiders dragen. Daarnaast dragen schoolbesturen extra middelen bij in geval van bijvoorbeeld vervangingen.

De busbegeleider staat in voor de veiligheid van de kinderen, maar heeft ook een invloed op de kwaliteit van de rit. Zo kan de busbegeleider bvb. bepalen dat leerlingen niet mogen praten op de bus, hun GSM niet mogen gebruiken, ... Anderzijds kan hij of zij ook voor een fijne sfeer zorgen. Een busbegeleider maakt voor zowel ouders als leerlingen een groot verschil. Voor ouders is de busbegeleider immers vaak het eerste aanspreekpunt, waar zij met al hun zorgen terecht kunnen. Zij zien immers vaak de busbegeleider aan hun deur, waar andere ouders de leerkracht zien aan de schoolpoort. De rol van de busbegeleider mag dan ook niet geminimaliseerd worden.

'Busbegeleider zijn' is echter geen evidentie, omwille van volgende knelpunten:

- Er is geen profiel opgesteld voor de busbegeleiding. Er zijn geen vereisten omtrent diploma, niveau van het Nederlands, vooropleiding, ... Daardoor worden bijzonder diverse profielen aangetrokken, waarvan velen vaak onvoldoende of laaggeschoold zijn.
- Busbegeleiders worden volgens de huidige regelgeving¹ gesubsidieerd per ritduur (per minuut). Dit maakt dat verkorting van de ritduur, zoals vooropgesteld in het pilootproject, niet opportuun is voor hen.
- Buschauffeurs en busbegeleiders zitten op dezelfde bus, maar vallen onder de bevoegdheid van respectievelijk het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken en het beleidsdomein Onderwijs en Vorming. Dit zorgt voor een verschil in verloning en arbeidsvoorwaarden.

¹ [Besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 betreffende de subsidiëring van de zonale busbegeleiding](#)

- Een bus begeleiden met kinderen met een grote diversiteit inzake leeftijd en beperkingen is geen evidentie. Om dit goed te kunnen is een gedegen pedagogische opleiding nodig en een adequate verloning. Op dit ogenblik zijn de begeleiders vaak onvoldoende geschoold.
- Communicatie tussen ouders, scholen, buschauffeurs en busbegeleiders verloopt vaak zeer moeizaam.

Deze knelpunten worden momenteel aangepakt op beleidsniveau. In cao XI bis is opgenomen dat de werkgroep MVD+ (waar ook de busbegeleiding deel van uitmaakt) drie maal per jaar structureel zal overleggen. Op die manier wordt het ook mogelijk om ontwikkelingen zoals het pilootproject leerlingenvervoer op te volgen. Dit neemt echter niet weg dat dit thema sterk terugkomt in het pilootproject. Een extra problematisering van deze situatie is geen overbodige luxe.

Beleidsaanbevelingen

Op basis van het beschikbare bronnenmateriaal raadt het expertenpanel aan dat er een Vlaams kwaliteitskader ontwikkeld wordt voor leerlingenvervoer. Het expertenpanel beveelt aan dat dit Vlaams kwaliteitskader bij de start van de Mobiliteitscentrale (in functie van Basisbereikbaarheid) ontwikkeld wordt en vanaf de uitrol van de Mobiliteitscentrale (in september 2021) gehanteerd wordt wanneer de Mobiliteitscentrale de ritten voor het leerlingenvervoer plant.

Aan dit kader zullen een aantal voorwaarden verbonden moeten worden. Het expertenpanel doet enkele suggesties, maar benadrukt dat deze voorwaarden verder ontwikkeld moeten worden in overleg met alle (sociale) partners.

Een eerste, minimale voorwaarde is dat de bussen van aanbieders van collectief leerlingenvervoer moeten beantwoorden aan een aantal minimale kwaliteitseisen, zoals een vijfpuntsgordel op ieder zitje en airco op de bus. Het expertenpanel beveelt als een tweede voorwaarde een maximale gemiddelde reisduur en een maximum reisduur aan bij de organisatie van het collectief leerlingenvervoer:

- gemiddelde reisduur: maximaal 60 minuten enkele rit, ofwel 120 minuten heen-en-terug.
- maximum reisduur: ten hoogste 180 minuten heen-en-terug.

Op de maximum reisduur kan volgens het expertenpanel een uitzondering gemaakt worden voor leerlingen die op een afstand van de school wonen die niet met een enkele rit van 90 min kan overbrugd worden. Het expertenpanel beveelt de Vlaamse Overheid aan om maatregelen te treffen indien de norm inzake reisduur niet gehaald wordt. Opgelet: alvorens dit vastgesteld kan worden, is verder onderzoek nodig naar het verschil tussen ritduur (tijd onderweg met de bus) en reistijd (tijd die het ganse traject in beslag neemt), met het oog op het vastleggen van normen voor maximale ritduur en gemiddelde reisduur.

Het expertenpanel merkt op dat doorheen het pilootproject zeer duidelijk is geworden dat er voor bepaalde profielen van leerlingen zeer moeilijk ingezet kan worden op alternatieven. Zo wordt in het evaluatierapport bijvoorbeeld gesproken over leerlingen met een fysieke beperking in het type 4-onderwijs. Bij extensie denkt het expertenpanel ook aan leerlingen met een visuele beperking of een auditieve beperking die naar het buitengewoon onderwijs gaan. Dit heeft veeleer te maken met de spreiding van het aanbod. De spreiding van scholen type 6 en 7 is dermate dat men automatisch met enorm lange rittijden zit. Voor deze doelgroepen moet er nagedacht worden over een manier om een ritduurverkorting te realiseren. Het expertenpanel denkt hierbij aan twee mogelijke pistes: (1) het bijprogrammeren van type 4 -, type 6-, en type 7-onderwijs en/of (2) de inzet van kleinere

voertuigen en een grotere vloot collectief vervoer voor deze specifieke doelgroep. Aangezien (1) ingaat tegen de lijn van inclusie die door de Vlaamse Regering uitgezet werd, wordt door het expertenpanel gevraagd om in het pilootproject de andere piste (2) te onderzoeken.

Los van het Vlaams kwaliteitskader, beveelt het expertenpanel aan om het statuut van busbegeleider te optimaliseren. Hierbij is afstemming tussen de beleidsdomeinen Onderwijs en Vorming enerzijds en Mobiliteit en Openbare Werken anderzijds noodzakelijk.

2.3.4 Alternatieve vervoersmodi **Probleemstelling**

Het voorgestelde thema, 'Alternatieve vervoersmodi', sluit aan bij volgende pijler uit het nieuw concept leerlingenvervoer:

- PIJLER 1: Multimodale organisatie van het leerlingenvervoer.

Wanneer een leerling rechthebbend is in het huidig systeem leerlingenvervoer, kan hij of zij kiezen tussen gratis collectief vervoer ("de busjes") of gratis individueel vervoer. In het geval van dat laatste kan de leerling ofwel met het openbaar vervoer naar school komen (en dan betaalt het Agentschap voor Onderwijsdiensten zijn of haar abonnement) of kan de ouder de leerling brengen met zijn of haar wagen (dan betaalt het Agentschap voor Onderwijsdiensten een kilometervergoeding per trimester).

Voor sommige leerlingen met een zware zorgnood, is het collectief vervoer de enige manier om naar school te geraken. Voor anderen is dit echter geen noodzaak. Zij kunnen gebruik maken van het openbaar vervoer of kunnen met de fiets, scooter of al wandelend naar school komen. Indien deze laatste groep ook gebruik maakt van het collectief vervoer, genereren zij een langere ritduur voor andere leerlingen. Het nieuw concept leerlingenvervoer is dan ook multimodaal: naast collectief busvervoer zullen, op basis van lokaal ontwikkelde criteria en binnen eenzelfde financieel kader, ook andere vervoersmodi in overweging genomen worden. Welke vervoersmodi dit zijn, is afhankelijk van de specifieke situatie van elke leerling en de lokale mobiliteitssituatie.

In het pilootproject wordt in beide gebieden zeer sterk ingezet op het gebruik van en stimuleren tot gebruik van alternatieve vervoersmodi. Dankzij het pilootproject is Mobiliteit een thema geworden dat leeft in de pilotscholen. Men geeft verkeerslessen, organiseert mobiliteitsdagen, ... De leerlingen leren in groep wat het betekent om je te verplaatsen in het verkeer. Er wordt echter ook rekening gehouden met de situatie van individuele leerlingen. Zo werd er in Roeselare een mobiliteitscoach aangeworven. Deze coach oefent met enkele leerlingen het zelfstandig traject naar school en naar huis. Na enkele weken intensieve begeleiding, proberen de leerlingen dit zelfstandig. De werkwijze van de coach versterkt de leerlingen in hun zelfredzaamheid, terwijl dit ook ouders en schoolpersoneel een veilig gevoel geeft. Op termijn zal er in Leuven ook een mobiliteitscoach aangeworven worden.

Beleidsaanbevelingen

Het expertenpanel meent dat de subsidie voor het pilootproject optimaal dient te worden ingezet voor het stimuleren en organiseren van alternatieven. Op basis van de inzichten uit de beschikbare bronnen, stelt het expertenpanel voor om in het kader van het pilootproject twee aparte budgetten te voorzien: een budget voor het ontwikkelen van alternatieve vervoersmodi binnen het pilootproject via een subsidie en daarnaast een afzonderlijk budget voor de mobiliteitscoach.

op het vlak van alternatieve vervoersmodi. Echter, met de leerlingen werken aan mobiliteit en het leren kennen van verschillende vervoersmodi is volgens het expertenpanel een taak voor de school. De mobiliteitscoach moet hier aanvullend werken. Het expertenpanel ziet vooral een meerwaarde voor de mobiliteitscoach op vlak van het promoten van alternatieve vervoersmodi bij ouders. Het expertenpanel is evenwel van oordeel dat, bij een Vlaanderenbrede uitrol, het niet de taak is van het beleidsdomein Onderwijs en Vorming om mobiliteitscoaches te voorzien. Het loon van de mobiliteitscoach neemt een groot deel van de subsidie voor het pilootproject in. De loonkost zou op zo'n €50.000 per jaar komen. Dit is dermate veel dat het expertenpanel zich afvraagt of er geen mogelijkheid is om de vervoerregioraad in te zetten en/of het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken te responsabiliseren. De aanwezigheid van een dergelijke coach versterkt immers de leerlingen én hun ouders in die competenties die cruciaal zijn om gebruik te maken van een dynamische, multimodale mobiliteitscontext zoals deze bij Basisbereikbaarheid omschreven wordt.

Het expertenpanel benadrukt tenslotte ook dat de alternatieven betaalbaar moeten blijven. Daarbij is het van belang om bvb. de kost van aangepaste fietsen in rekening te brengen, de personeelskost van een wandelpool of fietspool, ... Ook inzake verzekeringen moet hier nog één en ander rond uitgeklaard worden. Wie is er tot waar verantwoordelijk voor de kinderen? Wanneer en waar wisselt de verantwoordelijkheid? Dit is tot nu toe onvoldoende duidelijk in het pilootproject en zorgt voor verwarring.

2.3.5 Buitenschoolse opvang **Probleemstelling**

Het voorgestelde thema, 'Buitenschoolse opvang', sluit aan bij volgende pijler uit het nieuw concept leerlingenvervoer:

- PIJLER 3: Buitenschoolse opvang.

Wanneer in het huidig systeem leerlingenvervoer de bel gaat om 15:45 uur, stappen de rechthebbende leerlingen op de bus. Het merendeel van de leerlingen zal langer dan 60 minuten op de bus zitten. Nochtans zouden in sommige gevallen familie of voogden de leerlingen kunnen ophalen om 16:15 uur, bijvoorbeeld op terugweg van het werk. De optie van voor – en naschoolse kinderopvang wordt echter niet aangeboden in het buitengewoon onderwijs. Vaak fungeert de busrit als buitenschoolse opvang.

Aansluitend bij mogelijke wijzigingen binnen de toekenning van het recht op leerlingenvervoer, zal de uitbouw van een nieuw concept leerlingenvervoer dan ook geflankeerd worden door een verdere uitbouw van buitenschoolse opvang voor kinderen uit het buitengewoon onderwijs. In het pilootproject startte heel wat buitengewone scholen hun eigen opvang op. Daarnaast werden een aantal mooie initiatieven ontwikkeld in samenwerking met bestaande opvanginitiatieven. Door middel van een aantal redelijke aanpassingen, maken zij hun aanbod toegankelijk voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften uit het buitengewoon onderwijs.

Beleidsaanbevelingen

Het expertenpanel raadde in een voorgaande alinea reeds aan dat er een Vlaams kwaliteitskader ontwikkeld wordt voor leerlingenvervoer (cf. de beleidsaanbevelingen bij thema 3: optimalisering van het collectief vervoer). Op basis van de inzichten uit de beschikbare bronnen beveelt het expertenpanel aan dat ook voor 'buitenschoolse opvang' een kwaliteitskader ontwikkeld wordt. Hierbij dient één van de voorgeschreven voorwaarden te zijn dat de opvang aangepast moet worden aan de noden van het kind, ook als de opvang inclusief georganiseerd wordt.

Inzake buitenschoolse opvang vraagt het expertenpanel, in navolging van de VLOR, ook expliciet om samen te werken met het beleidsdomein Welzijn en Volksgezondheid. Recent werd een decreet buitenschoolse kinderopvang goedgekeurd door de Vlaamse Regering. Bij de uitwerking hiervan werd het beleidsdomein Onderwijs en Vorming echter niet betrokken. Er is nood aan voldoende buitenschoolse opvang voor kinderen met specifieke onderwijsbehoeften. Het kan hierbij gaan om een opvang binnen het buitengewoon onderwijs (bv. in een school voor buitengewoon onderwijs) of een inclusief opvangaanbod.

2.3.6 Inzet van middelen Probleemstelling

Het voorgestelde thema, 'Inzet van middelen', sluit aan bij volgende pijler uit het nieuw concept leerlingenvervoer:

- PIJLER 4: Beheersmodel.

Het verhogen van de efficiëntie inzake aanbod leerlingenvervoer met behoud van de budgetten wordt in de conceptnota benoemd als een belangrijk element in het pilootproject. Daarnaast wordt ook vermeld dat het pilootproject middelen nodig heeft en onder geen beding een besparingsoefening mag zijn. Een kwalitatieve implementatie van een nieuw vervoerssysteem in Vlaanderen vereist minstens het behoud van de huidige budgetten voor leerlingenvervoer binnen Onderwijs en Mobiliteit.

Voor het pilootproject leerlingenvervoer dat georganiseerd werd van september 2017 tot juni 2019, werden geen extra middelen voorzien. Een deel van de reële vervoerskost tijdens het schooljaar 2015-2016 werd toegewezen aan de pilootgebieden om aan te wenden. De uitvoering van het pilootproject is met andere woorden budgetneutraal; er wordt gewerkt binnen de huidige budgetten van de Vlaamse Regering.

Een omslag van het centraal toekennen van het recht op leerlingenvervoer naar het decentraal organiseren van leerlingenvervoer (het toekennen van rechten en het daadwerkelijk organiseren van alternatieven) vereist een decentralisering van de middelen. Daarom wordt 5% van de middelen binnen de huidige budgetten voor leerlingenvervoer toegewezen aan de pilootgebieden om aan te wenden voor de kosten die verbonden zijn aan de multimodale organisatie van het leerlingenvervoer. Dit gaat over nieuwe alternatieven die binnen de pilootgebieden zijn uitgewerkt en die buiten de reguliere mogelijkheden van collectief vervoer en individueel vervoer vallen. Ook de organisatie van buitenschoolse opvang valt onder dit budget. Daarnaast wordt per pilootgebied een coördinator aangesteld die het pilootproject lokaal in goede banen dient te leiden. Hiervoor gaat de Vlaamse Overheid een overeenkomst aan met een lokale partner.

Volgende bedragen werden door beide beleidsdomeinen voorzien voor het pilootgebied. Hierin zijn twee elementen te onderscheiden:

- Aanstelling van coördinator, waarvan één coördinator ten laste van Onderwijs en Vorming en één ten laste van Mobiliteit en Openbare Werken.
- Subsidie van alternatieven, berekend als 5% van de totale kost van het leerlingenvervoer in deze regio voor beide beleidsdomeinen. Voor Onderwijs komt dit geld van het Agentschap voor Onderwijsdiensten (5% van de subsidiëring van busbegeleiding en individueel vervoer in deze regio) en voor Mobiliteit komt dit van bij De Lijn (5% van het budget voor de organisatie van de ritten in deze regio).

		Aanstellen coördinator		Subsidie alternatieven	
		Roeselare	Leuven	Roeselare	Leuven
2018-2019	ONDERWIJS		50 000,00 €	57 890,43 €	42 178,51 €
	MOBILITEIT	50 000,00 €		141 958,00 €	90 889,00 €
	TOTAAL	50 000,00 €	50 000,00 €	200 000,00 €	133 000,00 €
2017-2018	ONDERWIJS		50 000,00 €	58 000,00 €	42 000,00 €
	MOBILITEIT	50 000,00 €		56 730,00 €	36 270,00 €
	TOTAAL	50 000,00 €	50 000,00 €	114 730,00 €	78 270,00 €
2016-2017	ONDERWIJS		50 000,00 €		
	MOBILITEIT	50 000,00 €			

Beleidsaanbevelingen

Op basis van de resultaten van het onderzoek van de UHasselt en Thomas More stelt het expertenpanel de vooropgestelde budgetneutraliteit in vraag. Door de focus op het afschaffen van bussen teneinde budgetneutraal te zijn, werden de ritten in pilootregio Roeselare-Izegem-Ingelmunster-Hooglede juist langer. Het expertenpanel benoemt de budgetneutraliteit dan ook als een belangrijke beperking in het pilootproject en pleit ervoor om dit principe los te laten in functie van de toekomst van het pilootproject. Om te garanderen dat het pilootproject deze ruimte krijgt, vraagt het expertenpanel om dit regelgevend in te schrijven in het Besluit van de Vlaamse Regering dat het pilootproject haar rechtsgrond geeft.

Het doel van het pilootproject moet volgens het expertenpanel herkadereerd worden als een efficiëntiewinst, ook in termen van kwaliteit. Dat wil zeggen dat wanneer het afschaffen van bussen de kwaliteit in gedrang brengt en een langere ritduur genereert, deze bussen niet afgeschaft mogen worden. Het uitgangspunt moet kwaliteit zijn, in alle vervoersmodi.

- Voor busvervoer geldt dat, naast een zo kort mogelijke ritduur, comfortabele bussen en goede begeleiding prioriteit zijn.
- Voor de alternatieve vervoersmodi geldt dat een kwalitatieve begeleiding en voldoende aanpassingen aan de nood van de leerling de belangrijkste richtlijn zijn.

Het beheersmodel werd in het pilootproject nog niet voldoende uitgetest. Voorlopig blijft de subsidie van 5% van de totale vervoerkost van het leerlingenvervoer behouden. Het expertenpanel is van oordeel dat het in de context van het pilootproject zeer moeilijk is om te bepalen wie het recht op leerlingenvervoer dient te beoordelen, laat staan wie de financiële verantwoordelijkheid dient te krijgen. Hoe dient een beheersmodel vorm te krijgen? Op welk niveau moet het geld beheerd worden? Het onderzoek van UHasselt en Thomas More wijst uit dat niet verwacht kan worden dat de lokale coördinatie in de pilootregio's hiervoor een kader ontwikkelen. Gelijkaardig aan de toekenning van het recht op vervoer, raadt het expertenpanel aan om een commissie of werkgroep aan te stellen om dit verder te onderzoeken.

Het thema communicatie betreft elk van de pijlers uit de conceptnota. Communicatie is immers een belangrijk element in de overgang van het huidig systeem leerlingenvervoer naar een nieuw, multimodaal concept.

Het systeem zoals de betrokken partners (ouders, leerlingen, administratief medewerkers, directie, ...) kennen, zal een verandering ondergaan. Daarbij is het belangrijk dat dit een gedragen verandering is. Zonder draagvlak zal deze beslissing geen fundamentele wijziging van het concept leerlingenvervoer tot gevolg kunnen hebben. Hierin heeft communicatie een cruciale rol. Enerzijds betreft dit communicatie tussen de beleidsdomeinen: wat gaan we doen, wanneer gaan we dit doen en hoe gaan we dit doen? Anderzijds betreft dit communicatie in het pilootproject. Weet iedere betrokken partner wat het nieuw concept leerlingenvervoer (of het pilootproject) inhoudt? Weet men wat dit betekent voor het concrete, alledaagse schoolvervoer van de leerling? Is er ruimte voor vragen en bezorgdheden? Uit eerdere bevragingen bleek reeds dat de communicatie tussen ouders, scholen, buschauffeurs en busbegeleiders vaak zeer moeizaam loopt, ten dele door de verschillende belangen. We moeten dit optimaliseren, zodat we allemaal samen op een gedragen manier naar een nieuw concept leerlingenvervoer kunnen toewerken.

Beleidsaanbevelingen

Het expertenpanel sluit zich aan bij de aanbevelingen die de Universiteit Hasselt en Thomas More Hogeschool formuleerden omtrent het thema 'Communicatie'. Deze aanbevelingen worden onderstaand opgesomd.

Het is van belang om vanaf het begin duidelijke richtlijnen op te stellen omtrent de verantwoordelijkheden van elke partij, zowel op vlak van intake, het nemen van een beslissing, het behandelen van klachten; maar zeker ook op vlak van wie verantwoordelijk is voor de verplaatsing van de leerling met zowel de schoolbus als met andere vervoersmodi.

15

Ouders hebben een belangrijke sleutel in handen om het nieuwe concept leerlingenvervoer te doen slagen. Het is daarom zeer belangrijk om ouders te informeren en te sensibiliseren over de (nieuwe) werking van het leerlingenvervoer. Hierbij dient over een langere tijdspanne via diverse kanalen zoals ouderavonden, folders, individuele gesprekken met ouders, brieven, etc. voldoende en duidelijke informatie gegeven te worden aan ouders. Deze groepen bereiken en sensibiliseren vraagt om volgehouden, 'outside the box' inspanningen zoals bv. huisbezoeken die op het eerste zicht een beperkt resultaat zullen opleveren. Het is belangrijk dat de communicatie naar de ouders leidt tot een groter draagvlak en dat ouders zelf ook de baten van het nieuwe project inzien, aangezien dit noodzakelijk is om een effectieve gedragsverandering te bekomen. Om een grotere impact te bereiken is het niet enkel belangrijk om ouders van nieuwe leerlingen te informeren en te sensibiliseren, maar ook ouders van bestaande leerlingen die momenteel reeds recht hebben op leerlingenvervoer (wat behouden blijft tot het einde van het onderwijsniveau).

Om het nieuw concept leerlingenvervoer te doen slagen, is het uitermate belangrijk dat alle professionele actoren op de hoogte zijn van alle veranderingen, dezelfde boodschap uitdragen, en ook zelf achter het nieuwe concept staan. Hierbij is het belangrijk dat er een mindshift plaatsvindt bij professionele actoren, zodanig dat ze zelf ook achter de denkwijze staan dat voor elke leerling en diens context gekeken wordt wat de beste vervoersvorm is - waarbij collectief vervoer niet automatisch als eerste optie wordt aanzien.

Momenteel verloopt de communicatie voor het collectief leerlingenvervoer zeer moeizaam en ouderwets, met veel telefoonverkeer, mailverkeer en steekkaarten. Daarnaast is de communicatie zeer complex doordat er heel veel verschillende actoren betrokken zijn. Het is aan te raden het aantal actoren te reduceren en/of de werkwijze van deze actoren beter op elkaar af te stemmen. Bijkomend moet de huidige manier

van communicatie voor het collectief leerlingenvervoer dringend geoptimaliseerd en gedigitaliseerd worden. Dit kan o.a. door te werken met uniforme digitale databanken (in plaats van een eigen systeem/databank per school of actor), en duidelijke(re) afspraken te maken tussen scholen onderling, tussen personeelsleden van eenzelfde school, tussen scholen en De Lijn, etc. Er dient eveneens onderzocht te worden hoe de communicatie tussen busbegeleiders en ouders, bijvoorbeeld indien de bus veel later aankomt omwille van een onverwachte gebeurtenis onderweg, kan geoptimaliseerd worden.

2.3.8 Monitoring Probleemstelling

De conceptnota 'Leerlingenvervoer buitengewoon onderwijs' stelt een nieuw systeem leerlingenvervoer voor, gebaseerd op vier pijlers. Het thema 'monitoring' heeft betrekking op volgende pijlers:

- PIJLER 1: Multimodale organisatie van het leerlingenvervoer.
- PIJLER 3: Buitenschoolse opvang.

In kader van het onderzoeksrapport van de UHasselt en Thomas More werd gevraagd aan de scholen om een aantal gegevens bij te houden. Dit ging over:

- Hoe komen de leerlingen naar school?
- Waar stappen de leerlingen op, indien ze gebruik maken van het collectief vervoer?
- Wanneer komen leerlingen aan op school, indien ze gebruik maken van het collectief vervoer?
- Wanneer vertrekken leerlingen op school, indien ze gebruik maken van het collectief vervoer?
- Maken de leerlingen gebruik van de kinderopvang?

16

Alhoewel dit zeer rudimentaire gegevens zijn, waarvan verwacht wordt dat scholen hier wel zicht op hebben, bleek dit in de praktijk bijzonder moeilijk te zijn. De nulmeting, waarbij dit een eerste keer opgevraagd werd voor alle leerlingen in de pilootscholen, vroeg meerdere maanden tijd. Nochtans vraagt De Lijn regelmatig gegevens op bij scholen die collectief vervoer organiseren. Er is echter geen uitwisseling tussen Onderwijs en De Lijn. De Lijn weet bijvoorbeeld hoe lang leerlingen op de bus zitten, maar hier is geen automatische terugkoppeling naar de database van Onderwijs, welk recht de leerling heeft, hoeveel op – en afstapplaatsen iemand heeft, ... Indien men hier zicht op wil krijgen, moet dit telkens opnieuw gevraagd en opgezocht worden.

Op reisduur van leerlingen die niet met het collectief vervoer komen, hebben de scholen geen zicht. Enige uitspraken hierover zijn volledig gebaseerd op gevoel en intuïtie, niet op exacte data die door scholen bijgehouden en aangevuld wordt. Ook op leerlingenkenmerken hebben scholen weinig zicht. Dit is informatie die bijkomend verzameld moet worden (en nadien vaak verloren gaat). Opnieuw spreken we hier dus volledig op basis van gevoel wanneer het gaat over conclusies.

Om te kunnen concluderen hoe het effectief met het leerlingenvervoer gesteld is in het huidig systeem en een correcte vergelijking te maken met het pilootproject, zou er een betere monitoring moeten plaatsvinden van gegevens. De pilootscholen geven zelf aan dat zij vragende partij zijn, maar niet weten hoe hieraan te beginnen.

Beleidsaanbevelingen

Het expertenpanel beveelt aan dat er in het pilootproject meer aandacht is voor monitoring en structureel verzamelen van informatie. Om in kaart te kunnen brengen wat de effecten zijn van het pilootproject, is een gedegen informatieverzameling een noodzaak. Het expertenpanel wil bijvoorbeeld zicht krijgen op de effecten van het instellen van een maximum – en minimumperimeter op reistijd, uitval van leerlingen, ... Het leerlingenvervoer dient ook buiten het pilootproject gemonitord te worden in functie van vergelijking van pilootregio's met gebieden die niet in het pilootproject betrokken zijn. Wat zijn natuurlijke stromen in het leerlingenvervoer? Hoe verhoudt zich dit ten aanzien van wat we doen in de pilootgebieden? Enkel zo kan de effectiviteit en efficiëntie van het bestaande systeem en het pilootproject met zijn specifieke implementatie in de verschillende regio's onderzocht worden. De bedoeling hiervan is om de toekenning van het recht meer te monitoren.

Het expertenpanel stelt daarom voor om een datawarehouse op te zetten over de beleidsdomeinen Mobiliteit en Openbare Werken en Onderwijs en Vorming heen. Daarbij moet eerst vanuit ieder beleidsdomein een behoefteanalyse uitgevoerd worden. Het expertenpanel vraagt hierbij assistentie van academische onderzoekers met expertise op vlak van mobiliteit van personen met een beperking. Het expertenpanel stelt voor dat deze behoefteanalyse ingeschreven wordt in het bestek van de Mobiliteitscentrale.

Het expertenpanel raadt ook aan om beleidsdomein Welzijn en Volksgezondheid hierbij te betrekken. In het geval van bijvoorbeeld buitenschoolse opvang is Welzijn en Volksgezondheid een volwaardige partner, die niet aan de zijlijn kan blijven staan.

2.3.9 Timing en toekomst van het pilootproject

Probleemstelling

De conceptnota 'Leerlingenvervoer buitengewoon onderwijs' stelt een nieuw systeem leerlingenvervoer voor, gebaseerd op vier pijlers. In deze conceptnota komt dit thema niet voor.

17

Dit is echter wel terug te vinden in de nota aan de Vlaamse Regering, die ingediend werd met het Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering betreffende de organisatie van het tijdelijk project "Leerlingenvervoer Buitengewoon Onderwijs" en het Voorontwerp van decreet tot bekrachtiging van het besluit van de Vlaamse Regering betreffende de organisatie van het tijdelijk project "Leerlingenvervoer Buitengewoon Onderwijs" (VR 2018 3011 DOC.1362/1, VR 2018 3011 DOC.1362/2, VR 2018 3011 DOC.1362/3 en VR 2018 3011 DOC.1362/4), zoals bekrachtigd door het Vlaams Parlement op 28 maart 2019.

Het pilootproject heeft ons in beide gebieden al heel wat geleerd. Zo blijkt bijvoorbeeld het werken met centrale opstapplaatsen een tijds winst op te leveren, evenals het gebruik van een minimumperimeter en een maximumperimeter voor de toegang tot het collectief leerlingenvervoer. De mogelijkheid tot kinderopvang is in beide pilootprojecten ook aanwezig, ieder ingebed op een bottom-up manier in samenwerking met lokale partners. Dit is voor veel kinderen een kwalitatievere oplossing dan het collectief leerlingenvervoer. Er wordt in het pilootproject in beide pilootgebieden sterk de nadruk gelegd op de noden van het kind.

Ondanks alle inspanningen, is in het kader van het pilootproject dat van maart 2017 tot juni 2019 heeft gelopen nog niet voldoende duidelijkheid over alle pijlers van het nieuw concept leerlingenvervoer voor een Vlaanderenbrede uitrol. In haar advies van oktober 2015 benadrukte de VLOR reeds dat het pilootproject maximale kansen moet krijgen alvorens er conclusies aangereikt kunnen worden, opdat dit op een goed onderbouwde manier kan gebeuren, die het beleid in staat stelt zich voor te bereiden op de uitdagingen en moeilijkheden die een Vlaanderenbrede uitrol met zich meebrengt. Een vernieuwing lijkt hierbij nodig, opdat de huidige pilootgebieden hun lopende

initiatieven verder kunnen ontwikkelen en uitdagingen die zij tegenkomen, het hoofd kunnen bieden. Met een Vlaanderenbrede uitrol in het achterhoofd, dient het nieuwe concept leerlingenvervoer ook getest te worden in een grootstedelijke context.

Daarbij komt de timing van Basisbereikbaarheid. Het vervoer op maat, waar het leerlingenvervoer geplaatst wordt binnen het concept basisbereikbaarheid, zou op het terrein uitrollen vanaf december 2020-januari 2021. Indien we rekening willen houden met de samenwerkingsverbanden die het pilootproject vooropstelt en de impact van deze samenwerkingsverbanden in kader van basisbereikbaarheid, is een start op 1 september 2019 te vroeg.

De definitieve evaluatie door het aangestelde expertenpanel en het eindrapport van het Mobi-lab werd eind maart 2019 verwacht. Hier stelde zich echter een timingprobleem. Indien er gewacht werd op het definitieve rapport, was er geen doorstart meer mogelijk voor het huidig pilootproject. Dit was echter, zoals hierboven beargumenteerd, nodig. Het pilootproject werd immers reeds één keer verlengd, dus moest een nieuw regelgevend proces opgestart worden dat door de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement nog voor de verkiezingen in mei 2019 goedgekeurd kon worden. De vernieuwing van het pilootproject werd dan ook reeds opgestart voor de bekendmaking van de evaluatieresultaten. Op 28 maart 2019 werd het Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering betreffende de organisatie van het tijdelijk project “Leerlingenvervoer Buitengewoon Onderwijs” en het Voorontwerp van decreet tot bekrachtiging van het besluit van de Vlaamse Regering betreffende de organisatie van het tijdelijk project “Leerlingenvervoer Buitengewoon Onderwijs” (VR 2018 3011 DOC.1362/1, VR 2018 3011 DOC.1362/2, VR 2018 3011 DOC.1362/3 en VR 2018 3011 DOC.1362/4), bekrachtigd door het Vlaams Parlement. Er wordt wel specifiek vermeld dat de resultaten van het eindrapport kunnen zorgen voor bijsturing in de verschillende pilootgebieden.

Voorlopig wordt er gekozen voor een Vlaanderenbrede uitrol vanaf september 2022. Dit betekent evenwel dat het regelgevend kader omtrent het nieuw concept leerlingenvervoer uitgewerkt dient te worden tegen maart 2022, wanneer de leerlingen zich inschrijven voor het schooljaar 2022-2023.

Beleidsaanbevelingen

Het expertenpanel vraagt dat er een interne kennisdeling en uitwisseling wordt opgezet tussen de huidige pilootgebieden en het nieuw, grootstedelijk gebied. Het expertenpanel wenst dat de lessen uit de implementatie van het huidig pilootproject in de regio's Leuven en Roeselare meegenomen worden naar het grootstedelijk gebied. De resultaten van het evaluatieonderzoek en de beleidsaanbevelingen van Universiteit Hasselt en Thomas More Hogeschool moeten doorgegeven worden aan het grootstedelijk gebied.

Het expertenpanel verwijst naar de aanbevelingen uit andere thema's als een randvoorwaarde voor de uitbreiding en de verdere vormgeving van het pilootproject.

Departement Onderwijs en Vorming
Koning Albert II laan 15
1210 Brussel
<http://www.ond.vlaanderen.be/>