

LEERLINGENVERVOER BUITENGEWOON ONDERWIJS

NON-PAPER AAN DE VLAAMSE REGERING

I. SITUERING

Leerlingen in het buitengewoon onderwijs hebben recht op kosteloos collectief vervoer naar de dichtstbijzijnde school met het gepaste type en opleidingsaanbod van de ‘groepering’¹ van hun keuze. Omwille van verschillende factoren (o.a. de spreiding van de scholen van buitengewoon onderwijs, het aantal leerlingen en de organisatie van de opstapplaatsen, de densiteit van het verkeer, enz.) liep de ritduur voor heel wat van deze leerlingen te hoog op. Mede aansluitend op een resolutie van het Vlaams Parlement² werd een aantal proefprojecten³ opgestart om na te gaan welke modaliteiten en flankerende beleidsinitiatieven tot een verbetering van de situatie zouden kunnen leiden. In een verslag van Deloitte is hierover gerapporteerd, en vervolgens zijn aan de Vlaamse Regering mededelingen voorgelegd inzake ‘beleidsaanbevelingen vanwege het expertenpanel’ en inzake een conceptnota ‘naar een nieuw concept woon-schoolverplaatsingen in het buitengewoon onderwijs’. Bovendien werden bijkomende middelen voorzien.⁴

Deze non-paper biedt een analyse van de actuele toestand inzake het collectief leerlingenvervoer in het buitengewoon onderwijs en een aantal mogelijke beleidsopties voor de korte en langere termijn.

II. BEOORDELING VAN DE HAALBAARHEID VAN DE HUIDIGE BELEIDSVISIE

In de conceptnota ‘*Naar een nieuw concept woon-schoolverplaatsingen in het buitengewoon onderwijs*’ van 15 juli 2022 is eensdeels aangegeven dat de Vlaamse Regering ervoor opteert om op middellange termijn (schooljaar 2024-2025) te komen tot een integrale aanpak van de verschillende voorstellen met betrekking tot het leerlingenvervoer, en anderdeels dat de beoogde optimalisatie, steunend op (i) een omschrijving van het recht op ondersteuning, (ii) een uitrol op het meest geschikte beleidsniveau en (iii) de optimalisatie van het vervoersvraagstuk dient te gebeuren binnen de bestaande budgetten van DOV en DMOW. De aanleiding tot de ontwikkeling van een nieuwe beleidsvisie is dubbel. Enerzijds een oplossing vinden voor de lange ritduur waarmee veel leerlingen worden geconfronteerd, anderzijds een shift van een generiek recht op vervoer naar een vervoer afhankelijk van een indicatiestelling van de individuele noden, zodat de zelfredzaamheid van de leerling kan worden bevorderd.

Alvorens tot een ontwerp van nieuw regelgevend kader kan worden gekomen, moet worden nagegaan of de twee voormelde principiële beleidsopties van de conceptnota haalbaar zijn, en zo nee welke invloed dit heeft op de contouren waarbinnen een volgende fase kan worden uitgewerkt.

¹ Zie *infra*.

² *Parl. St.* VI.Parl. 2021-2022, nr. 1026/5 (zie daar ook voor een historiek).

³ Deze proefprojecten genieten op grond van artikel IV.35, §5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 oktober 2016 ‘betreffende codificatie [van] sommige bepalingen voor het onderwijs’ nog een afwijking op artikel IV.35 tot en met het schooljaar 2025-2026. De overgangsregeling kan eerder beëindigd worden door de Vlaamse Regering indien er een nieuw regelgevend kader voor het leerlingenvervoer in werking treedt.

⁴ Na de implementatie van maatregelen die tot op heden werden genomen, hebben de leerlingen in het BuSO volgens de cijfers van De Lijn voor 93,5% een busrit van minder dan 95 minuten.

1. Inhoudelijke vraagstukken

Uit de resultaten van de pilootprojecten en het verslag Deloitte blijkt dat niet is voldaan aan minstens drie cruciale randvoorwaarden om de beoogde beleidsomslag nu reeds ten volle door te voeren.

Vooreerst is er de *voor- en naschoolse opvang*. In de beleidsaanbevelingen van het expertenpanel wordt voor- en naschoolse opvang aangewezen als alternatief voor de ‘feitelijke opvang’ die de lange busritten in het leerlingenvervoer als oneigenlijke functie vervullen. Voor geen van beide opties (opvanginitiatieven in of aan de scholen en lokale opvanginitiatieven) ligt een plan van aanpak klaar, terwijl het zich laat aanzien dat de uitdagingen aanzienlijk zijn, zowel financieel als organisatorisch. Bovendien vertrekt de nota Deloitte van een aantal vooronderstellingen die in de praktijk mogelijk niet zo evident zijn. Zo wordt met betrekking tot de opvang op school (al dan niet voor kinderen met een hoge zorgnood) gewezen op de aanwezige infrastructuur en kennis. Daargelaten of het gebruik van lokalen in de school voor naschoolse opvang kan conflicteren met medegebruik dat met de lokale gemeenschap is afgesproken (bv. gebruik van een turnzaal, lokalen voor DKO, ...), moet worden aangestipt dat de personeelsleden van de school die over de bedoelde ‘kennis’ over de leerlingen en hun noden beschikken, op grond van hun rechtspositieregeling niet zonder meer na de schooluren kunnen worden ingezet. Wat de lokale opvanginitiatieven betreft, wijzen zowel de nota Deloitte als de VLOR erop dat het vinden van geschikt personeel een grote uitdaging is. Dat geldt des te meer wanneer het netwerk van LOI’s moet worden verdicht en er bijkomende vestigingen moeten worden geopend. Vooral buitenschoolse opvang voor leerlingen van het secundair blijkt schaars. In de mate dat de conclusie van de nota Deloitte wordt bijgevallen dat *“aansluitend bij mogelijke wijzigingen binnen de toekenning van het recht op leerlingenvervoer [...] de uitbouw van een multimodaal vervoersconcept geflankeerd [zal] dienen te worden door een verdere uitbouw van buitenschoolse opvang voor kinderen met een beperking”* – en dat de implementering van het ene dus niet zonder het andere kan – rijst de vraag of niet eerst voortgang moet worden gemaakt met de uitbouw van die initiatieven. Het laat zich immers aanzien dat de uitrol daarvan niet op korte tijd kan worden verwezenlijkt. Uit de nota Deloitte blijkt overigens dat niet zozeer een uitblijvende *mindshift*, maar eerder de budgettaire impact van dergelijke LOI’s en de personeelsproblematiek de opstart ervan in de weg staan. In de nota is overigens terecht de bekommernis geuit dat de problematiek van het collectief busvervoer niet mag verschuiven van het traject woning-school naar het traject LOI-school.

Ten tweede zijn er de *mobicaches* die in de pilootprojecten zijn ingezet om begeleid zelfstandig vervoer van de leerlingen te bevorderen. De conclusies uit de pilootprojecten en de beleidsaanbevelingen van het expertenpanel zijn positief wat de inzet van deze mobicoaches betreft. Fiets- en wandelpools zijn een goed alternatief voor leerlingen die binnen een redelijke afstand van de school wonen, en zij sluiten bovendien sterk aan bij de beleidsvisie om de zelfredzaamheid van de leerling te verhogen. Dit aspect van de flankerende maatregelen is zeer belangrijk om de leerlingen die in de toekomst geen aanspraak kunnen maken op georganiseerd busvervoer, op een veilige en voldoende gewaarborgde wijze op school te krijgen. Een overtuigend aanbod zou ook leerlingen die wél tot dat busvervoer worden toegelaten, ertoe kunnen aanzetten om op bepaalde dagen deze vervoersmodus te verkiezen. Het is dan ook essentieel dat een voldoende stressbestendig en robuust aanbod ter beschikking is, alvorens wijzigingen in het recht op busvervoer worden geïmplementeerd. Er is vooralsnog onvoldoende zicht op de wijze waarop dit zal worden georganiseerd, wie daarvoor de regie zal opnemen,

enz. Hieromtrent zullen mogelijk duidelijke kaderafspraken moeten worden gemaakt met onder meer de lokale besturen.

Ten derde is er de vraag naar de *regionale organisatie*. In de nota Deloitte en in de beleidsaanbevelingen van de experten komt sterk naar voren dat de voorkeur wordt gegeven aan een Vlaams regelgevend kader, maar een lokale toekenning van het recht op ondersteuning. Hierbij moet erop worden gelet dat op het niveau van de decentrale toekenning geen verschillende invulling wordt gegeven aan de decretale voorwaarden, zodat een gelijke behandeling van de leerlingen wordt gewaarborgd. Daarnaast heeft de VLOR, wat de operationalisering betreft, terecht erop gewezen dat nog duidelijk moet worden uitgeklaard hoe de gebiedsomschrijving voor het busvervoer vorm moet krijgen. Omtrent de omvang van deze verzorgingsgebieden zijn nog geen uitspraken gedaan. Aangezien de schollen wellicht betrokken zijn bij de indicatiestelling en zij alleszins de bestemming en vertrekpunt van het leerlingenvervoer zijn, wordt – mede gelet op het principe van de vrije schoolkeuze – in herinnering gebracht dat provincies op hun hele grondgebied onderwijs kunnen aanbieden, dat scholengroepen van het Gemeenschapsonderwijs provinciegrensoverschrijdend kunnen zijn en dat de scholen van (bepaalde types van) buitengewoon onderwijs dun geografisch zijn gespreid. Te kleine regio's kunnen in dat opzicht problemen stellen, al is het in erg grote regio's wellicht dan weer moeilijker om het (plannings)overzicht te bewaren.

Verskillende elementen die als een integraal deel van de globale oplossing worden voorgesteld, zijn op korte tot middellange termijn niet uitvoerbaar. Vooral op vraagstuk van de opvang is prangend, aangezien leerlingen die in de toekomst niet, of voor een aanzienlijk kortere rit, van het collectief leerlingenvervoer gebruik zullen maken, voor en na schooltijd op een kwalitatieve wijze moeten worden opgevangen. In de conclusies van de nota Deloitte wordt herhaaldelijk aangestipt dat voor verschillende flankerende maatregelen die als integraal deel van een nieuwe aanpak worden gezien, nog data ontbreken of bijkomende infrastructuur moet worden opgezet. Zo moeten digitale tools nog worden ontwikkeld, en is ook de uitrol van de beoogde buitenschoolse opvang nog veraf. Het kabinet Onderwijs geeft aan dat met betrekking tot bv. de impact van het wegvallen van leerlingen op de gemiddelde reistijden, nog geen data-analyse is gebeurd. Het lijkt weinig realistisch om in de huidige stand van zaken een alomvattend inhoudelijk beleidsplan en een aanzet tot regelgevend kader te ontwikkelen. Dit zou, omwille van de hierboven vermelde ontbrekende elementen, een louter theoretisch model niet overstijgen. Een piecemeal approach, waarbij verschillende onderdelen in afzonderlijke fases worden uitgerold, is in dat opzicht meer aangewezen.

2. Budgettaire impact

Zoals hierboven reeds is aangestipt, gaat de conceptnota ervan uit dat de beoogde optimalisatie, steunend op (i) een omschrijving van het recht op ondersteuning, (ii) een uitrol op het meest geschikte beleidsniveau en (iii) de optimalisatie van het vervoersvraagstuk, dient te gebeuren binnen de bestaande budgetten van DOV en DMOW. Er kan aan worden getwijfeld of dit realistisch is. Nog daargelaten de ook in de nota Deloitte aangehaalde verwachte verdere stijging van het aantal leerlingen in het buitengewoon onderwijs op zich, blijkt uit de conclusies van de pilootprojecten immers dat integendeel bijkomende financiering nodig zal zijn. Slechts bij wijze van voorbeeld kan worden gewezen op het volgende.

Ten eerste hebben er slechts drie pilootprojecten gelopen (Midwest, Antwerpen en Leuven). De daaraan verbonden kosten moeten, wanneer de in de conclusies gesuggereerde organisatievorm wordt overgenomen, in belangrijke mate Vlaanderen-breed worden geëxtrapoleerd (bv.

regiocoördinatoren waarvan de aanwerving ook door het expertenpanel wordt aanbevolen). Bovendien geeft het kabinet Onderwijs aan dat de werking tijdens het proefproject wat de arbeidsbelasting betreft eigenlijk niet op middellange termijn vol te houden is, zodat ook daar wellicht bijkomende budgettaire inspanningen nodig zullen zijn.

Tweedens wordt in de conclusies bij de pilootprojecten ervan uitgegaan dat het beoogde doel van kortere busritten niet los kan worden gezien van een uitbreiding van de kinderopvang. Ongeacht of die op de school en/of lokaal wordt georganiseerd, zijn hier uiteraard bijkomende kosten aan verbonden. In de eerste plaats gekwalificeerd personeel, maar ook andere exploitatiekosten zoals bijkomende ruimte, nutsvoorzieningen enz.

Ten derde adviseert het expertenpanel alleszins dat opvang, begeleid fietsen en wandelen en mobiliteitscoaching zouden worden georganiseerd door de lokale besturen. De evaluatie van de pilootprojecten spreekt zich evenwel niet uit over de daaraan verbonden kosten.

Bij de inschatting van de financiële boni en mail van het tot doel gestelde nieuwe beleid, moet erop worden toegezien dat geen *'false economies'* in de kostenbegroting worden meegenomen. In de conclusies van de pilootprojecten is aangegeven dat de multimodale organisatie van het leerlingenvervoer niet steeds tot een kortere reistijd of een aanzienlijke vermindering in het aantal ritten leidt. Ook de VLOR geeft in zijn advies van 22 oktober 2015 aan dat in bijkomende financiering zal moeten worden voorzien. Daarnaast zijn concrete data noodzakelijk om na te gaan welke impact een vermindering van het aantal per bus vervoerde leerlingen kan/zal hebben op de kostprijs van de ingelegde ritten. Een daling van het aantal te vervoeren leerlingen op een busrit met x% leidt immers niet per definitie tot een recht-evenredige inkorting van het traject of van de duurtijd van de busrit. Het kabinet Onderwijs geeft aan dat een grondige analyse van de huidige ritplanning en een inschatting van de invloed van een verlaging van het aantal leerlingen per rit, vooralsnog niet voorhanden zijn. In de nota Deloitte wordt aangestipt dat de pilootprojecten, door het inzetten op andere vervoersmodi, geen kortere reistijd konden garanderen, wat zich wellicht ook zal vertalen in de globale kostprijs.

3. Conclusie

Uit een grondige analyse van de beschikbare documenten blijkt dat een nieuw, alomvattend regelgevend kader voor de woon-schoolverplaatsingen in het buitengewoon onderwijs vooralsnog niet haalbaar is, omdat noodzakelijke flankerende maatregelen (organisatie van de voor- en naschoolse opvang in of buiten de school, organisatie van een robuust aanbod van mobicoaches, ...) niet op korte tijd kunnen worden gerealiseerd. Hieronder zal worden ingegaan op welke relevante data thans beschikbaar zijn en welke niet, en welke beleidsinitiatieven voor de toekomst kunnen worden uitgewerkt.

III. JURIDISCHE CONTEXT

Artikel IV.35 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 oktober 2016 'betreffende codificatie [van] sommige bepalingen voor het onderwijs' (verder ook: codificatiebesluit) luidt:

Volgens door de Vlaamse Regering per type van buitengewoon onderwijs en per onderwijsniveau, op advies de bevoegde afdelingen voor het buitengewoon onderwijs van de Vlaamse Onderwijsraad vast te stellen regelen, neemt de Vlaamse Regering te zijnen laste de reiskosten van de gehandicapten, die zich van hun verblijfplaats, tehuis of

pleeggezin naar de dichtstbijzijnde school of vestigingsplaats voor buitengewoon onderwijs waar onderwijs verstrekt wordt waarvoor zij geschikt werden verklaard, en dit binnen een groepering naar keuze of van hun verblijfplaats naar het tehuis, school of pleeggezin begeben, alsmede de kosten van de terugreis, zulks gedurende de gehele tijd dat zij buitengewoon onderwijs volgen.

Onder groepering dient te worden verstaan: een indeling van scholen en vestigingsplaatsen in het buitengewoon basisonderwijs en het buitengewoon secundair onderwijs, naargelang ze behoren tot het gemeenschapsonderwijs, het gesubsidieerd officieel onderwijs, het gesubsidieerd vrij onderwijs naargelang van de onderscheidene godsdiensten, of het gesubsidieerd vrij niet-confessioneel onderwijs.

Op dit ogenblik doet de Vlaamse Regering dus méér dan waar de regelgeving toe verplicht. Die regelgeving verplicht immers enkel tot het ten laste nemen van de *reiskosten* van bepaalde leerlingen, terwijl op dit ogenblik de gehele *organisatie* van het collectief leerlingenvervoer door de Vlaamse overheid geschiedt. Het gaat met andere woorden niet om de terugbetaling van kosten voor het vervoer, maar de organisatie van dat vervoer. Ter zake kan worden verwezen naar een arrest van het Hof van Cassatie van 1993⁵ waarin wordt geoordeeld dat noch uit de wet⁶, noch uit het uitvoeringsbesluit kan worden afgeleid dat de overheid ertoe is verplicht “te zorgen voor het vervoer van leerlingen van het buitengewoon onderwijs derwijze dat elk van hen afgehaald wordt en teruggebracht wordt naar zijn woon- of verblijfplaats”. Wat de aard van de overheidsverplichting betreft, is het duidelijk dat enkel een plicht tot tenlasteneming bestaat, en niet tot de daadwerkelijke organisatie van het vervoer.

In zoverre het Hof, wat de vergoeding van de kostprijs betreft, verwijst naar artikel 2 van de wet van 15 juli 1983⁷, dat ‘leerlingenvervoer’ definieert als “*het vervoer van leerlingen van de ophaalplaatsen of van de verblijfplaats, het tehuis of het pleeggezin in het geval bedoeld door artikel IV.35 van de Codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs, naar de door de Staat georganiseerde of gesubsidieerde school en omgekeerd.*”, moet er evenwel op worden gewezen dat artikel IV.35 niét het criterium ‘ophaalplaats’ omvat. Dit betekent dat wanneer zou worden overgeschakeld van ophalen aan huis naar ophalen aan meer centrale ophaalplaatsen, de vraag rijst naar de vergoeding van de kostprijs voor het vervoer van thuis naar de ophaalplaats.

IV. BESCHIKBAARHEID VAN DATA

Voor een gedegen beleidskeuze inzake het collectief vervoer is een gedreven data-analyse noodzakelijk. De data om de gevolgen van wijzigingen in het beleid te kunnen inschatten, ontbreken op dit ogenblik. De Lijn operationaliseert het nieuwe datasysteem op leerlingniveau pas vanaf september 2023.⁸ Op dit ogenblik zijn de gegevens waarover De Lijn beschikt voor een aantal cruciale parameters slechts een benadering, en is De Lijn niet in staat om betrouwbare simulaties te maken van de gevolgen van de wijziging van bepaalde parameters in het beleid.⁹

⁵ Cass. 13 september 1993, *RW* 1993-94, 750-751.

⁶ Situatie vóór de codificatie van 2016.

⁷ Wet van 15 juli 1983 ‘houdende oprichting van de Nationale Dienst voor Leerlingenvervoer’.

⁸ De gegevens inzake leerlingenvervoer waarover De Lijn thans beschikt, bevatten geen sluitende unieke identificatie van de leerling (geen gebruik van het rijksregisternummer), vermelden in vele gevallen niet het onderwijstype waarin de leerling is ingeschreven, enz.

⁹ Bijvoorbeeld de impact van de invoering van een minimumafstand tussen verblijfplaats en school om op het collectief vervoer aanspraak te kunnen maken.

De Lijn geeft ook aan dat een performante organisatie van het leerlingenvervoer afhankelijk is van een verbetering van de informatiedoorstroming vanuit Onderwijs. De Lijn vraagt meer bepaald oog voor onder meer het volgende:

- Een tijdig zicht (juni) op de in- en uitstroom van leerlingen per school, om te vermijden dat eind augustus en begin september nog aanzienlijke aanpassingen aan de planning moeten gebeuren;
- Tijdige mededeling van het aantal opstapplaatsen en het effectieve gebruik ervan per leerling op dagbasis;
- Mededeling voor elke leerling van het type onderwijs en eventuele beperkingen
- Tijdige informatie over aan- en afwezigheden
- Zekerheid over de beschikbaarheid van busbegeleiding
- Tijdige mededeling (ruim vóór de aanvang van het volgende schooljaar) van wijzigingen in de organisatie van scholen (verhuis, vestigingsplaatsen, ...)
- Mededeling van contactpersonen (vooral van de scholen) die ook tijdens de zomervakantie bereikbaar zijn.

Voor de verwerking van gegevens is voorts een digitale integratie van de beschikbare dat noodzakelijk. Op dit ogenblik verloopt bijvoorbeeld de verzameling van ritgegevens van de chauffeurs nog goeddeels analoog (op papier).

Bij de beoordeling kan worden uitgegaan van de volgende ruwe basisgegevens die De Lijn ter beschikking stelde:

- Vervoerde leerlingen: ongeveer 36.400, waarvan
 - o Buitengewoon basisonderwijs (BuBaO) 67,7%
 - o Buitengewoon secundair onderwijs (BuSO) 32,3%, waarvan
 - OV1 10,4%
 - OV2 5,3%
 - OV3 10,1%
 - OV4 6,5%

V. OPTIES VOOR TOEKOMSTIG BELEID

De hierboven aangehaalde beperkingen nemen niet weg dat een aantal beleidsmatige keuzes voor de toekomst kunnen worden overwogen. Een beleidswijziging steunt immers niet alleen op de meetbare financiële en vervoers-praktische effecten, maar ook op inhoudelijke keuzes. Zo is er de wens om, rekening houdend met de zorgnood, de zelfredzaamheid van de leerlingen in het buitengewoon onderwijs te bevorderen door zelfstandige of begeleide verplaatsingen te stimuleren waar mogelijk.

1. Nuloptie: ongewijzigd beleid

Bij ongewijzigd beleid moet rekening worden gehouden met een aanzienlijke verdere stijging van de kostprijs, en dit enkel al om de huidige dienstverlening in stand te houden. De Lijn deelt mee dat het budget voor leerlingenvervoer van 107 miljoen euro niet volstaat om de werkelijke kost op dit ogenblik te dekken en dat de werkelijke kost aanzienlijk hoger ligt. Deze toename wordt verklaard, eensdeels door een gewijzigde verhouding in vraag en aanbod ten gevolge van de beslissing om de ritduur naar maximaal 90 minuten te brengen, maar anderdeels ook door externe factoren zoals de stijging van de lonen (indexatie) en van de energieprijzen en de krapte op de arbeidsmarkt (chauffeur is een knelpuntberoep).

Bovendien merkt De Lijn op dat de huidige ingrepen tot verkorting van de ritduur eveneens een prijsverhogend effect hebben. Korte ritten verminderen de rentabiliteit van de vervoersondernemingen (vrijgekomen uren in de voor- en namiddag kunnen niet eenvoudig voor andere opdrachten worden ingezet) zodat de aangerekende prijs niet daalt in verhouding tot de ritduur. Door de korte looptijd van de huidige contracten worden de afschrijvingskosten van de voertuigen bovendien op een kortere periode doorgerekend aan De Lijn. Dit financieel aspect is afhankelijk van de inschrijvingen op de bestekken.

Tot slot moet ook rekening worden gehouden met de algemene verwachting dat het aantal leerlingen in het buitengewoon onderwijs – en dus ook het aantal te vervoeren leerlingen – na inwerkingtreding van het Leersteundecreet wellicht verder zal stijgen.

Dit ongewijzigd beleid zal wellicht toestaan om de gerealiseerde beperking van de ritduur in de meeste gevallen te vrijwaren, maar biedt geen zicht op structurele verbeteringen.

2. Op welke leerlingen is de beleidswijziging van toepassing?

Zowel de pedagogische, organisatorische als de financiële impact van gewijzigd beleid zijn uiteraard afhankelijk van de scope waartoe wordt beslist.

Ter zake kan vooreerst worden geduïd dat indien ervoor wordt geopteerd om niet te raken aan ‘verworven rechten’ en alle leerlingen in het buitengewoon onderwijs de thans bestaande aanspraken op collectief vervoer behouden – en het nieuw beleid met andere woorden enkel uit te rollen voor nieuwe leerlingen – het voor zich spreekt dat het heel wat jaren zal duren vooraleer het nieuwe beleid een wezenlijke impact zal hebben. Bovendien zullen verschillende jaren dan ‘transitiejaren’ zijn, waarbij het aantal te vervoeren leerlingen telkens aanzienlijk verschilt met het vorige jaar, wat de planning en de praktische organisatie ongetwijfeld zal bemoeilijken.

Daarnaast rijst de vraag of er groepen leerlingen in het buitengewoon onderwijs zijn die principieel buiten beschouwing worden gelaten bij wijzigingen inzake het recht op het collectief leerlingenvervoer. Indien wordt overwogen dat er redenen zijn om het buitengewoon basisonderwijs (BuBaO), buiten beschouwing te laten – bijvoorbeeld omwille van de leeftijd of kwetsbaarheid van deze leerlingen – dan is de impact van een nieuw beleid (op basis van de huidige cijfers) beperkt tot 32% van de leerlingen. Zo de leerlingen in onderwijsvorm (OV) 1 in het buitengewoon secundair onderwijs (BuSO) het recht op collectief vervoer eveneens behouden¹⁰, dan daalt de impact van nieuw beleid tot minder dan 22% van de leerlingen.

3. Wijzigingen in de toekenning van het recht

Een eerste mogelijkheid tot vereenvoudiging van het leerlingenvervoer is gelegen in de beperking van het aantal leerlingen dat rechthebbende is. Deze overweging kan uiteraard niet enkel vanuit budgettair/organisatorisch perspectief gebeuren, en dient rekening te houden met de werkelijke ondersteuningsnoden van de individuele leerling.

Op dit ogenblik wordt het recht bedoeld in artikel IV.35 van het voormelde codificatiebesluit – zoals omgezet in een materieel recht op vervoer vanaf de verblijfplaats – toegekend aan alle leerlingen in het buitengewoon onderwijs, met uitzondering van leerlingen in het BuSO vanaf het eerste jaar van de kwalificatiefase¹¹ van opleidingsvorm 3 (OV3) en vanaf het vierde leerjaar

¹⁰ Zie ook *infra*.

¹¹ OV3 wordt lineair en modulair georganiseerd en geeft een algemene, sociale en beroepsvorming. Het doel is maatschappelijk functioneren en participeren en tewerkstelling in het gewone arbeidsmilieu mogelijk te maken. De opleiding kent drie opeenvolgende fasen: de observatiefase (in principe één schooljaar na de instap uit de lagere school, maar aanpasbaar), de opleidingsfase (ten minste twee volledige schooljaren) en de kwalificatiefase (ten minste twee volledige schooljaren).

van opleidingsvorm 4 (OV4)¹². Op de uitsluiting van het collectief vervoer van deze leerlingen in het BuSO zijn thans de volgende uitzonderingen voorzien:

- De leerling heeft een ernstige motorische handicap.
- De leerling heeft een attest type 6 of 7.
- De afstand woonplaats-opstapplaats openbaar vervoer bedraagt meer dan 500 meter.
- De afstand school-opstapplaats openbaar vervoer bedraagt meer dan 500 meter.
- De verplaatsing van de woonplaats naar de school (en omgekeerd) duurt meer dan een uur.
- Er zijn 2 of meer overstapplaatsen van het openbaar vervoer.
- Er zijn onvoldoende garanties van de capaciteit van het voertuig om alle leerlingen die zich aan de opstapplaats van het openbaar vervoer bevinden, mee te vervoeren.
- Er zijn elementen van psychosociale aard waardoor het gebruik van het openbaar vervoer een negatieve invloed zou hebben op de leerling. De klassenraad beslist, bijgestaan door het begeleidende CLB.
- Het gebruik van het openbaar vervoer is verboden op basis van een medisch attest.

Gelet op de kwetsbaarheid van deze leerlingen, wordt er voorsnog vanuit gegaan dat een generieke, leeftijdsgebonden (bijvoorbeeld vanaf de derde graad van het lager onderwijs) ingreep op het recht op vervoer voor het BuBaO niet wenselijk is. Dit sluit evenwel niet uit dat de afstand tussen verblijfplaats en school, al dan niet in combinatie met begeleiding, als criterium zou kunnen worden gehanteerd. Overigens moet eraan worden herinnerd dat de leerlingen van het BuBaO thans twee derde van de vervoerde leerlingen uitmaken. Hierboven is reeds aangegeven welke impact is verbonden aan het structureel buiten beschouwing laten van dat onderwijsniveau.

3.1. Afstand tot de school

Wat de afstand betreft, zou voor het BuBaO kunnen worden overwogen om, mits de nodige psycho-medische onderbouwing en afwijkingen in individuele gevallen¹³:

- Het recht op collectief vervoer in beginsel uit te sluiten voor leerlingen van de derde graad buitengewoon lager onderwijs met een woonplaats op minder dan één kilometer van de school;
- Het recht op collectief vervoer in beginsel uit te sluiten voor leerlingen van de derde graad lager buitengewoon onderwijs met een afstand woonplaats-opstapplaats openbaar vervoer bedraagt van minder dan 500 meter en een afstand school-opstapplaats openbaar vervoer bedraagt minder dan 500 meter;

Voor de leerlingen van BuSO blijkt uit de ruwe cijfers van De Lijn dat op een totaal van ongeveer 13.150 vervoerde leerlingen, 472 wonen op minder dan 1 km van de school. Rekening houdend met het voormelde voorbehoud inzake deze cijfers, en het gegeven dat hier mogelijk ook leerlingen zijn meegerekend die zelf niet rechthebbend zijn, maar gebruik kunnen maken van een afwijking¹⁴, kan een principiële uitsluiting van het recht op collectief vervoer een positieve invloed hebben op de verdere ontwikkeling van de zelfredzaamheid van de leerling,

¹² In OV4 wordt het programma van het 'gewone' secundair onderwijs gegeven, maar dan met doelstellingen en ondersteuning aangepast aan de problematiek van de jongere. Het is gericht op maatschappelijk functioneren en participeren, al dan niet in een omgeving waar in ondersteuning voorzien is en op het aanvatten, binnen de context van het gemeenschappelijk curriculum, van vervolgonderwijs of op tewerkstelling in het gewone arbeidsmilieu al dan niet met ondersteuning. OV4 omvat 3 graden, 4 onderwijsvormen en een groot aantal studierichtingen. Het kan georganiseerd worden voor type 3, 4, 5, 6, 7 en 9.

¹³ De cijfermatige impact hiervan moet in voorkomend geval bij De Lijn worden opgevraagd.

¹⁴ Zie titel 2.2.1.1. van de de 'Algemene omzendbrief zonaal leerlingenvervoer' NA/2008/02 van 23 mei 2008.

maar de cijfermatige impact blijft beperkt. Deze leerlingen zijn wellicht ook niet diegenen die nu met een langdurige busrit worden geconfronteerd.

Indien de maatregel zou worden uitgebreid tot een afstand van twee kilometer, gaat het om ongeveer 1.404 leerlingen.

3.2. Persoonlijke beoordeling op het niveau van de individuele leerling

Voor de nog nader aan te duiden groepen van leerlingen (leeftijd, onderwijstype en onderwijsvorm) kan het recht op collectief leerlingenvervoer afhankelijk worden gesteld van een individuele beoordeling van de (mobiliteits)zelfredzaamheid van de leerling. In navolging van de pilootprojecten verschuift het recht op collectief leerlingenvervoer dan van een generiek recht naar een individueel toegekend recht voor de leerlingen die door een beperking niet zelfstandig (of onder gepaste begeleiding) naar school kunnen reizen. Gelet op de toegangsmodaliteiten voor OV1¹⁵ en OV2¹⁶ in het BuSO, rijst de vraag of veel leerlingen uit deze onderwijsvormen aan de minimale zelfredzaamheidsgraad zullen beantwoorden. Zij zijn wellicht niet zonder reden buiten de huidige uitsluitingsgronden gelaten.¹⁷ Deze twee onderwijsvormen vertegenwoordigen de helft van de leerlingen in het BuSO (15,7% van de 32,3% die BuSO binnen het geheel vertegenwoordigt); OV1 vertegenwoordigt een derde van het BuSO (10,4% van de 32,3%).

Dit vereist een regelgevend kader waarbij wordt bepaald welke criteria (eventueel gemoduleerd volgens de beoogde leerlingengroep) worden gehanteerd, welke flankerende maatregelen daarbij worden betrokken (bv. mobi-coaches), wie deze criteria beoordeelt en welke de beroepsmogelijkheden zijn. Uit de conclusies bij de pilootprojecten blijkt dat aan de omkadering een kostprijs is verbonden.

3.3. Wijziging inzake de opstapplaats

Wat de opstapplaats van de leerling betreft, zijn er twee wijzigingen mogelijk: enerzijds een beperkt van het aantal opstapplaatsen per leerling, anderzijds een shift van ophalen aan huis naar ophalen aan een centrale opstapplaats.

Een leerling kan verschillende opstapplaatsen opgeven. Wanneer die gelegen zijn op één bustoer, genereert de leerling daardoor één ‘leerlingzitje’.¹⁸ Is een alternatieve opstapplaats gelegen op een andere bustoer naar de school, dan genereert de leerling elke dag op beide bussen een ‘leerlingzitje’. Hierdoor ontstaan er gereserveerde zitjes die steeds in de planning worden opgenomen, en dus capaciteit die structureel onderbenut blijft. Op basis van de ruwe¹⁹ cijfers

¹⁵ Opleidingsvorm 1 is gericht op maatschappelijk functioneren en participeren in een omgeving waar ondersteuning voorzien is en in voorkomend geval op arbeidsdeelname in een omgeving waar ondersteuning voorzien is. Met ‘arbeidsdeelname’ wordt bedoeld: het uitvoeren van maatschappijrelevante activiteiten met productief of dienstverlenend en niet-vrijblijvend karakter. Dit onderwijs geeft de leerling een sociale vorming die leidt naar integratie in een beschermd leef- en/of werkmilieu. In deze opleidingsvorm beogen de leeractiviteiten vooral het ontwikkelen van de zelfredzaamheid, de communicatiemogelijkheden, de senso-motoriek en de sociale vorming van de leerlingen. Deze opleidingsvorm omvat minstens 4 leerjaren.

¹⁶ Opleidingsvorm 2 is op maatschappelijk functioneren en participeren in een omgeving waar ondersteuning voorzien is en op tewerkstelling in een werkomgeving waar ondersteuning voorzien is. Met ‘tewerkstelling in een werkomgeving waar ondersteuning is voorzien’ wordt bedoeld: het verrichten van betaalde arbeid in een werkomgeving die afgestemd is op de capaciteiten, beperkingen, de arbeid-gerelateerde wensen en ontwikkelingsmogelijkheden van personen met een arbeidshandicap. Deze opleidingsvorm omvat 2 fasen, elke fase duurt ten minste 2 leerjaren.

¹⁷ OV1 lijkt ook in de pilootprojecten buiten beschouwing zijn gelaten.

¹⁸ De variatie is dan gelegen in de plaats op de bustoer waar de leerling opstapt.

¹⁹ Zie *supra* wat de volledigheid betreft van de data waarover De Lijn thans beschikt.

deelt De Lijn mee dat er op dit ogenblik ongeveer 36.400 leerlingen worden vervoerd met het collectief vervoer. Die leerlingen genereren ongeveer 40.700 leerlingenzitjes over 46.205 opstapplaatsen. Het capaciteitsverlies op basis hiervan is dus relatief beperkt.²⁰ Er moet ook rekening worden gehouden met de verbeterde data-analyse die na september 2023 mogelijk zal zijn, en met het feit dat niet elke weglating van een opstapplaats of zitje zal resulteren in een korte busrit of de mogelijkheid om een kleiner voertuig in te zetten.

Om deze redenen lijkt het, wat dit aspect betreft, aangewezen om aanpassingen in de regelgeving met betrekking tot dit aspect pas te onderzoeken wanneer de nodige cijfergegevens beschikbaar zijn.

Door de ophaling (waar mogelijk) te verschuiven van de verblijfplaats van de leerling naar centrale ophaalplaatsen zouden de busritten aanzienlijk vereenvoudigd en allicht ook ingekort kunnen worden. Dit veronderstelt, wat ruimtelijke structuur betreft, dat op verschillende plaatsen die geografisch relevant zijn (dus in de omgeving van meerdere actuele opstapplaatsen) een locatie voorhanden is waar een bus halt kan houden en waar de leerlingen kunnen verzamelen. Daarnaast moet er rekening mee worden gehouden dat, omwille van het voormelde artikel IV.35 van het codificatiebesluit, op dit ogenblik de plaats van ophaling en de locatie die de financiële tussenkomst van de overheid bepaalt, samenvallen (verblijfplaats van de leerling), en dat een wijziging van dit artikel moet worden onderzocht wanneer wordt overgeschakeld naar een recht op collectief vervoer vanaf een opstapplaats.

3.4. *Wijziging inzake de inschrijvingsregels (capaciteit)*

Het buitengewoon onderwijs kampt met een capaciteitsprobleem, dat zich in het BuBao het sterkst laat voelen. Wanneer een leerling niet kan worden ingeschreven in de meest nabije school omdat er wachtlijsten zijn, leidt de noodgedwongen keuze voor een verder afgelegen school voor de leerling die recht heeft op collectief vervoer uiteraard tot een lange(re) busrit. Twee ingrepen in de voorrangregeling bij het aanmelden zouden hieraan deels kunnen verhelpen.

Wat het BuBaO betreft, bepaalt artikel 37*vicies bis* van het decreet Basisonderwijs²¹ dat de leerlingen op het einde van de aanmeldingsprocedure als volgt worden geordend:

1° eerst de leerlingen die behoren tot dezelfde leefentiteit;

2° dan de kinderen van personeelsleden van de school, zoals bepaald in artikel 37*quinquies*;

3° dan de overige kinderen aan de hand van één of een combinatie van volgende ordeningscriteria :

- a) afstand van het domicilieadres van de leerling tot de school of vestigingsplaats;
- b) afstand van het werkadres van één van beide ouders tot de school of vestigingsplaats;
- c) toeval. Dit ordeningscriterium kan enkel gekozen worden in combinatie met minstens ordeningscriterium a), b) of d);
- d) de plaats van de school of vestigingsplaats binnen de rangorde in keuze gemaakt door de ouders. Dit ordeningscriterium kan enkel gekozen worden in combinatie met minstens ordeningscriterium a), b) of c).

²⁰ De voorwaarden om aanspraak te kunnen maken op meer dan één opstapplaats zijn overigens reeds aan beperkingen onderworpen. Zie voor een overzicht de 'Algemene omzendbrief zonaal leerlingenvervoer' NA/2008/02 van 23 mei 2008.

²¹ Voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is dit artikel artikel 37*vicies ter*, met gelijkaardige strekking, met dien verstande dat een derde voorrangscategorie is ingevoegd voor kinderen van ouders die in overeenstemming met artikel 37*sexies* het Nederlands in voldoende mate machtig zijn.

Dit betekent dat, na de absolute prioriteit voor de groepen 1° en 2°, de afstand tussen de woonplaats en de school slechts één van de volgende ordeningscriteria is, en bovendien een criterium dat kan worden gehanteerd in combinatie met andere. Een school kan bijgevolg opteren voor criterium b), al dan niet in combinatie met criteria c) of d). Een leerling krijgt dan voorrang tot inschrijving op basis van het werkadres van een ouder, terwijl het recht op collectief vervoer wel van de woonplaats wordt uitgeoefend, en een meer nabij wonende leerling die voorrang moet ondergaan.

In het BuSO is de problematiek nog scherper. Artikel 110/22 van de Codex Secundair Onderwijs²² bepaalt dat op het einde van de aanmeldingsperiode alle aangemelde leerlingen als volgt worden geordend:

1° eerst de leerlingen van dezelfde leefentiteit, vermeld in artikel 110/3;

2° dan de kinderen van personeelsleden van de school, vermeld in artikel 110/4;

3° dan, in voorkomend geval, bij overgang van basisonderwijs naar het eerste leerjaar van de eerste graad van het gewoon secundair onderwijs of naar het buitengewoon secundair onderwijs: de leerlingen, vermeld in artikel 110/6;

4° dan de overige leerlingen aan de hand van één of een combinatie van volgende ordeningscriteria :

a) de chronologie van aanmelding, met uitsluiting van fysieke aanmelding;

b) toeval. Dit ordeningscriterium kan enkel gekozen worden in combinatie met het ordeningscriterium, vermeld in punt a) of c);

c) de plaats van de school of vestigingsplaats binnen de rangorde in keuze gemaakt door de ouders of de leerlingen. Dit ordeningscriterium kan enkel gekozen worden in combinatie met het ordeningscriterium, vermeld in punt a) of b).

In het BuSO staat het decreet derhalve niet toe dat bij de aanmelding rekening wordt gehouden met de afstand tussen de woonplaats en de school, wat betekent dat in de nabijheid wonende ouders hun kind niet in nuttige volgorde voor inschrijving komen wanneer zij later inschrijven dan anderen, al dan niet in combinatie met de criteria b) en c).

²² Dezelfde opmerking wat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft, in artikel 110/23 van de Codex.