

Vlaams
Parlement

ingediend op **621** (2015-2016) – Nr. 1
19 januari 2016 (2015-2016)

Nota van de Vlaamse Regering

ingediend door viceminister-president Hilde Crevits
en minister Ben Weyts

Conceptnota
betreffende leerlingenvervoer buitengewoon onderwijs

INHOUD

Conceptnota	3
Bijlagen:	
Bijlage 1: Wet op het buitengewoon en geïntegreerd onderwijs (6 juli 1970), artikel 20	15
Bijlage 2: Onderzoeksrapport 'Leerlingenvervoer in Vlaanderen: mogelijk- heden en voorwaarden'	17
Bijlage 3: Beleidssamenvatting 'Leerlingenvervoer in Vlaanderen: mogelijk- heden en voorwaarden'	187



De Vlaamse minister van Onderwijs

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

BISCONCEPTNOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: leerlingenvervoer buitengewoon onderwijs

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

1. Probleemstelling

In het buitengewoon onderwijs in Vlaanderen bestaat (recht op) leerlingenvervoer¹ voor elke leerling die de dichtstbijzijnde school met het gepaste type en opleidingsaanbod van het net van eigen keuze bezoekt. Het regelgevende kader van dit vervoerssysteem is echter verouderd en heeft door de jaren heen aan coherentie verloren door de toevoeging van allerlei 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:

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

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

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

2. Wetenschappelijk onderzoek

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

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

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

- "De voorstellen gaan ten eerste uit van een diversifiëring van de huidige situatie door het verlenen van meer autonomie aan ouders en scholen om in overleg het leerlingenvervoer te bespreken, naast het onderwijskundige aspect van een school. Hierbij wordt gesuggereerd om af te stappen van het criterium afstand, maar recht toe te kennen op een flexibelere basis, zodat de reistijd mee in overweging kan worden genomen, net als de vrije keuze van school."
- "Ten tweede wordt voorgesteld om de effectief gereden route over te laten aan de autonomie van de vervoerders en de chauffeurs om zo weinig mogelijk verwarring hierover te vermijden, maar ook flexibiliteit tijdens de dagelijkse ronde toe te laten in functie van het aantal leerlingen en de te rijden route."
- "Ten derde wordt voorgesteld om scholen te laten werken met schoolvervoerplannen, waarbij het leerlingenvervoer duidelijk besproken wordt en waarbij wordt aangegeven welk vervoer binnen de regio mogelijk is en voor wie."

3. Nieuw concept leerlingenvervoer: inhoudelijk voorstel

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

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

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

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

3.1. Multimodale organisatie van het leerlingenvervoer

Elk verzorgingsgebied zal de taak krijgen om voor elke rechthebbende leerling te bepalen welke vervoersvorm ingezet kan worden. Het concept is met andere woorden 'multimodaal': naast collectief busvervoer zullen, op basis van generieke criteria en binnen eenzelfde financieel kader, ook andere vervoersmodi in overweging genomen worden, afhankelijk van de specifieke situatie van elke leerling. Op deze manier zetten we in op het inschakelen van het juiste voertuig met de juiste capaciteit op de juiste plaats. Enkele voorbeelden van mogelijke alternatieve vervoersmodi zijn: het openbaar vervoer, ouders die carpoolen, leerlingen die zelfstandig en/of onder begeleiding met de fiets kunnen komen, taxi's, het versterken van de thuiscontext via krachtgerichte methodieken zodat het gezin zelf kan instaan voor het vervoer,

3.2. Lokale bepaling van het recht op leerlingenvervoer

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

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

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

3.3. Buitenschoolse opvang

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

3.4. Beheersmodel

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

4. Nieuw concept leerlingenvervoer: pilootproject

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

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

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

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

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

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

Concreet dient dus onder meer nagedacht te worden over:

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

4.2. Behoud van de huidige budgetten

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

Concreet dient dus onder meer nagedacht te worden over:

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

4.3. Optimale aanwending van de huidige budgetten

Een omslag van het centraal toekennen van het recht op leerlingenvervoer op basis van het criterium 'afstand' naar het decentraal organiseren van leerlingenvervoer (het daadwerkelijk organiseren van vervoer en het toekennen van rechten), vereist een decentralisering van de huidige budgetten. Daarbij moet er ook voor gezorgd worden dat deze gedecentraliseerde budgetten flexibel aangewend kunnen worden voor alle elementen die deel uitmaken van het

multimodaal vervoersmodel én voor de organisatie van buitenschoolse opvang. Het verhogen van de efficiëntie inzake aanbod leerlingenvervoer is het uitgangspunt.

Concreet dient dus onder meer nagedacht te worden over:

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

4.4. Selectie van een (representatief) verzorgingsgebied

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

Concreet dient dus onder meer nagedacht te worden over:

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

4.5. Een duidelijke projectstructuur

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

Concreet dient dus onder meer nagedacht te worden over:

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

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

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

Concreet dient dus onder meer nagedacht te worden over:

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

5. Plan van aanpak

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

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

Na deze eerste fase zal een grondige evaluatie gebeuren van het pilootproject, die aan de Vlaamse Regering zal worden voorgelegd, alvorens te starten met de tweede fase van het pilootproject.
- **Tweede fase van het pilootproject (voorbereiding en uitrol)**
De voorbereiding van de tweede fase van het pilootproject start vanaf 1 maart 2016. Deze voorbereidende fase wordt gekenmerkt door overleg en samenwerking tussen alle relevante stakeholders en de centrale stuurgroep. Daarbij zal, op basis van de resultaten

van de eerste fase, het concept verder uitgewerkt worden. Dit gebeurt in functie van de uitrol van de tweede fase van het pilootproject vanaf 1 maart 2017, wanneer de eerste leerlingen voor schooljaar 2017-2018 zullen inschrijven. De uitrol van deze tweede fase loopt tot 30 juni 2018.

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

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

6. Communicatie over het pilootproject

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

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

Mogelijke relevante stakeholders zijn:

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

7. Bijlagen

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

8. Voorstel van beslissing

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

Hilde CREVITS

Minister van Onderwijs

Ben WEYTS

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

BIJLAGEN

Wet op het buitengewoon en geïntegreerd onderwijs (6 juli 1970)

HOOFDSTUK VII. - Reiskosten en kosten van huisonderwijs

Art. 20.

Volgens door de Vlaamse Regering per type van buitengewoon onderwijs en per onderwijsniveau, op advies van 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 inrichting, school of afdeling of het dichtstbijzijnde instituut 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, instituut of pleeggezin begeven, 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.]²

Leerlingenvervoer in Vlaanderen : mogelijkheden en voorwaarden

Eindrapport

Onderzoek in opdracht van het Departement Onderwijs en Vorming



KU Leuven
Instituut voor de Overheid –
Public Governance Institute



Spatial Applications
Division Leuven



KU Leuven
Onderzoekseenheid Gezins- en
Orthopedagogiek

Inhoud

1. Voorwoord	21
2. Algemene inleiding	22
3. Definiëring en aanpak onderzoeksprobleem.....	23
3.1. Probleemstelling	23
3.2. Onderzoeksvragen	24
3.3. Methodologische aanpak.....	24
4. Methodologische aanpak van het onderzoek naar leerlingenvervoer	26
5. Leerlingenvervoer in Vlaanderen: probleemanalyse.....	34
5.1. Inleiding.....	34
5.2. Buitengewoon onderwijs in Vlaanderen.....	35
5.3. Leerlingenvervoer in Vlaanderen.....	37
5.3.1. Recht op leerlingenvervoer.....	37
5.3.2. Organisatie van het leerlingenvervoer	38
5.3.3. Betrokken actoren en hun bevoegdheden	39
5.4. Complex besturen.....	47
5.5. Besluit.....	54
6. Buitenlandse case : Nederland	55
6.1. Het onderwijssysteem in Nederland.....	55
6.1.1. Algemene onderwijsstructuur	55
6.1.2. Enkele kengetallen	59
6.1.3. Nieuwe ontwikkelingen	64
6.2. Leerlingenvervoer in Nederland	68
6.2.1. Inleiding.....	68
6.2.2. Recht op leerlingenvervoer.....	69
6.2.3. Kengetallen m.b.t. leerlingenvervoer in Nederland	72
6.2.4. Case Tilburg en Loon op Zand	73
6.2.5. Toekomstplannen	81
6.3. Vergelijking met de Vlaamse situatie.....	84
6.3.1. Juridisch.....	84
6.3.2. Financieel	85
6.3.3. Organisatorisch	85
6.3.4. Organisatie buitengewoon onderwijs.....	86

6.3.5. De reistijd	87
7. Buitenlandse case: Schotland	88
7.1. Het onderwijssysteem in Schotland.....	88
7.1.1. Algemene onderwijsstructuur	88
7.1.2. Het buitengewoon onderwijs	91
7.1.3. Enkele kengetallen	95
7.2. Leerlingenvervoer in Schotland	95
7.2.1. Inleiding.....	95
7.2.2. Recht op leerlingenvervoer.....	96
7.2.3. Cases Edinburgh en Glasgow	99
7.2.4. Toekomstplannen	107
7.3. Vergelijking met de Vlaamse situatie.....	108
7.3.1. Juridisch.....	108
7.3.2. Financieel	109
7.3.3. Organisatorisch	109
7.3.4. Organisatie buitengewoon onderwijs.....	110
7.3.5. De reistijd	110
8. Onderbouwing alternatief voor het criterium afstand	111
8.1. Vanuit pedagogisch-onderwijskundige invalshoek.....	111
8.1.1. Historiek, huidige situatie en ontwikkelingen.....	111
8.1.2. Aanknopingspunten voor een andere aanpak.....	115
8.2. Verkeerskundige benadering.....	118
8.2.1. Historiek, huidige situatie en ontwikkelingen.....	118
8.2.2. Aanknopingspunten voor een andere aanpak.....	122
8.2.3. Besluit.....	142
8.3. Vanuit organisatorische benadering.....	143
8.3.1. Historiek, huidige situatie en ontwikkelingen.....	143
8.3.2. Aanknopingspunten voor een andere aanpak.....	147
8.4. Besluit.....	150
9. Formulering beleidsvoorstellen	151
9.1. Een algemeen overzicht.....	151
9.2. Op korte termijn	152
9.2.1. Recht op vervoer naar een school van het passend onderwijstype en waar het kind ingeschreven kan worden.....	153

9.2.2.	Recht op vervoer naar de school waar het kind ingeschreven kan worden en waarnaar vervoer binnen een redelijke pendelafstand georganiseerd kan worden.....	154
9.2.3.	Pilootprojecten schoolvervoerplannen	155
9.2.4.	Conclusie	156
9.3.	Op de middellange termijn	156
9.3.1.	Verbetering efficiëntie vervoer door differentiatie van vervoersoplossingen: schoolvervoerplannen.....	157
9.3.2.	Responsabilisering van ouders en personeel in het zoeken naar alternatieve vervoersmogelijkheden.....	158
9.3.3.	Aanpassingen in de schoolstructuur.....	159
9.4.	Op de lange termijn: structurele aanpak van de reistijd	161
9.4.1.	Reductie aantal te vervoeren leerlingen d.m.v. afbakening recht	162
9.4.2.	Efficiëntere organisatie door decentralisatie en samenwerkingsverbanden	162
9.4.3.	Aanpassing financiële incentives	163
9.5.	Conclusie	164
10.	Mogelijke effecten van de beleidsalternatieven	164
11.	Algemeen besluit	178
12.	Bibliografie	180

1. Voorwoord

Het project ‘Leerlingenvervoer in Vlaanderen : mogelijkheden en voorwaarden’, in opdracht van het Departement Onderwijs en Vorming van de Vlaamse overheid, ging van start in november 2013 en liep ten einde in mei 2014. Het resultaat is dit eindrapport dat naast een probleemanalyse van de Vlaamse situatie een internationale vergelijking en beleidsvoorstellen bundelt.

Dit project werd gerealiseerd door een multidisciplinair team dat bestuurskundige, verkeerskundige en onderwijskundige expertise bundelt en dat kon rekenen op de bereidheid van talrijke stakeholders om de nodige input, literatuur en data te voorzien. De onderzoeksploeg wil hierbij dan ook de leden van de stuurgroep bedanken, de commissie BBO-BUSO van de VLOR, de ambtelijke werkgroep leerlingenvervoer, de Lijn, en de verschillende binnen- en buitenlandse experts die geïnterviewd werden met betrekking tot dit thema.

Met dit rapport willen de onderzoekers de Vlaamse overheid ondersteunen en stimuleren om de knelpunten in het Vlaamse leerlingenvervoer aan te pakken teneinde de dagdagelijkse pendel van talrijke kinderen te optimaliseren waar mogelijk. Het onderzoek maakt duidelijk dat dit omwille van talrijke factoren een complexe opgave is, maar is ervan overtuigd dat dit mogelijk is binnen de huidige en toekomstige context van het onderwijslandschap en meent met dit rapport belangrijke handvaten hiertoe aangereikt te hebben.

Leuven, 30 juni 2014

Prof. dr. Annie Hondeghem &
dr. Bruno Broucker, Instituut
voor de Overheid, KU Leuven

Prof. dr. Thérèse
Steenberghen, SADL, KU
Leuven

Prof. dr. Bea Maes &
Prof. dr. Katja Petry, Centrum
voor Gezins- en
orthopedagogiek, KU Leuven

2. Algemene inleiding

In het buitengewoon onderwijs kan een kind vervoer krijgen naar de dichtstbijzijnde school van zijn/haar keuze. Het vervoersysteem dat vorm krijgt op basis van dit afstandscriterium heeft steeds vaker te kampen met lange reistijden voor de leerlingen uit het buitengewoon onderwijs. Dit onderzoek heeft als doel om een alternatief uit te werken voor het criterium afstand voor het leerlingenvervoer in het buitengewoon onderwijs teneinde de reistijd van leerlingen te kunnen reduceren. Om hier een antwoord op te kunnen bieden wordt in het voorgestelde onderzoeksopzet de mobiliteitsproblematiek geïntegreerd met een pedagogische en organisatorische invalshoek. De lange reistijden bij leerlingenvervoer kunnen namelijk toegeschreven worden aan verschillende beïnvloedende factoren die we kunnen categoriseren onder drie invalshoeken: de organisatie van het buitengewoon onderwijs, de administratieve behandeling van het recht op leerlingenvervoer en ten slotte de organisatie van het leerlingenvervoer. Voor elk van deze factoren wordt het Vlaamse buitengewoon onderwijs met buitenlandse praktijken vergeleken, teneinde alternatieven voor het criterium afstand te formuleren en na te gaan wat het effect van deze alternatieve scenario's is op leerlingen en hun gezin, scholen en de organisatie van het vervoer.

Dit eindrapport is onderverdeeld in 8 hoofdstukken. In een eerste hoofdstuk wordt ingegaan op de onderzoeksopzet, de probleemstelling en de gedefinieerde onderzoeksvragen. Het tweede hoofdstuk geeft de methodologie van het onderzoek weer. Het derde hoofdstuk beschrijft de huidige situatie in Vlaanderen met betrekking tot het leerlingenvervoer in het buitengewoon onderwijs en maakt hierbij een kritische analyse van de gesignaleerde problemen. Hoofdstuk 4 en 5 beschrijven de situatie in Nederland en Schotland met betrekking tot het leerlingenvervoer en geven hiervan een kritische analyse en vergelijking met de Vlaamse situatie teneinde inspirerende praktijken op te sporen. Het zesde hoofdstuk geeft een pedagogische, verkeerskundige en organisatorische analyse van het criterium afstand en onderzoekt binnen de huidige context aanknopingspunten voor een andere aanpak. In hoofdstuk 7 worden acties en beleidsvoorstellen gesuggereerd op de korte, middellange en lange termijn. Hoofdstuk 8 geeft een beschrijving van de mogelijke effecten van de verschillende beleidsvoorstellen op de betrokken stakeholders. Dit rapport eindigt ten slotte met een algemene conclusie.

3. Definiëring en aanpak onderzoeksprobleem

3.1. Probleemstelling

In het Vlaamse onderwijssysteem hebben ouders het recht om in alle vrijheid, zonder tussenkomst van de overheid, een school te kiezen op basis van de godsdienstige, levensbeschouwelijke of pedagogische richting van de school. De vrije schoolkeuze als het kernbegrip van het schoolpact krijgt ook een centrale plaats in de regelgeving van het leerlingenvervoer (De Groof & Noorlander: 2012)¹. In het buitengewoon onderwijs kan een kind vervoer krijgen naar de dichtstbijzijnde school van het gemeenschapsonderwijs, het vrij onderwijs, het officieel gesubsidieerd onderwijs het niet-confessioneel onderwijs die het type en/of de opleidingsvorm aanbiedt waarnaar het attest buitengewoon onderwijs van de leerling verwijst². Zo tracht de overheid tegemoet te komen aan de vrije schoolkeuze van ouders omdat op deze manier de afstand tussen de woonplaats van de leerling en de school deze vrijheid niet kan belemmeren. In het buitengewoon onderwijs geldt niet het criterium van 'redelijke afstand' zoals in het gewone basis- en secundair onderwijs; in het buitengewoon onderwijs hebben leerlingen recht op vervoer naar de dichtstbijzijnde school van hun keuze³. Niet alle scholen uit het buitengewoon onderwijs zullen echter de gewenste combinatie van type en/of opleidingsvorm aanbieden waarnaar het attest van de leerling verwijst. Daarbij komt nog dat de ouders van een leerling ook vrij mogen kiezen tussen onderwijsnet. Dit maakt dat voor sommige leerlingen de afstand redelijk groot is naar de dichtstbijzijnde school waarvoor zij aanspraak maken op leerlingenvervoer. Door het beperkt aanbod van bepaalde profielen van scholen ontstaat er ook snel een capaciteitsprobleem waardoor leerlingen opnieuw een school moeten kiezen die verder verwijderd is van de woonplaats. De grote diversiteit aan scholen zorgt er ook voor dat niet alle leerlingen met een beperking uit eenzelfde regio recht hebben op leerlingenvervoer naar dezelfde school.

Het leerlingenvervoer in Vlaanderen wordt bijgevolg voor een groot stuk uitgedaagd door bovenstaande context.

¹ De Groof, J., & Noorlander, C.W. (2012). Nieuwe contouren van de vrijheid van onderwijs: de vrijheid van onderwijs in de dynamische 21^e eeuw. Tijdschrift voor Constitutioneel recht, 54-85

² <http://www.ond.vlaanderen.be/leerlingenvervoer>

³ Departement Onderwijs en Vorming (23.05.2008). Algemene omzendbrief leerlingenvervoer. Edulex, NO/2008/02

3.2. Onderzoeksvragen

Dit onderzoek heeft als doel om alternatieven uit te werken voor het leerlingenvervoer in het buitengewoon onderwijs teneinde de reistijd van de leerling te reduceren. Het verbeteren van het leerlingenvervoer moet echter breder bekeken worden dan een louter transportprobleem. In dit onderzoek wordt de problematiek van de mobiliteit geïntegreerd met een pedagogische en organisatorische invalshoek. Dit leidt ertoe dat er alternatieven gezocht worden in drie luiken: de organisatie van het buitengewoon onderwijs, de administratieve behandeling van het recht op leerlingenvervoer en de organisatie van het leerlingenvervoer.

Hierbij wil dit onderzoek een antwoord bieden op de volgende onderzoeksvragen:

- 1) Welke organisatorische, administratieve en vervoersmatige factoren beïnvloeden de reistijd van de leerlingen van het buitengewoon onderwijs?
- 2) Hoe wordt er in Vlaanderen met deze factoren omgegaan ten opzichte van andere relevante landen?
- 3) Welke alternatieven bieden een efficiënt, haalbaar en betaalbaar alternatief voor het criterium afstand?
- 4) Wat zijn de effecten van deze scenario's op leerlingen en hun gezin, scholen en de organisatie van het vervoer?

3.3. Methodologische aanpak

De methodologische aanpak van de hierbovenstaande onderzoeksvragen, waarover in het volgend hoofdstuk meer detail gegeven wordt, is verschillend. De eerste onderzoeksvraag werd beantwoord aan de hand van een literatuurstudie en documentanalyse, diverse interviews met verschillende stakeholders en experts, en overleg met adviesorganen (VLOR commissie BBO-BUSO, Ambtelijke werkgroep leerlingenvervoer). Dit resulteerde in de beschrijving van de huidige situatie van het leerlingenvervoer in Vlaanderen vanuit de verschillende dimensies.

De tweede onderzoeksvraag werd beantwoord aan de hand van de selectie van twee buitenlandse cases, m.n. Nederland en Schotland, die in aparte hoofdstukken worden besproken. De twee cases zijn beschreven aan de hand van de combinatie van desk research, interviews met stakeholders ter plaatse en emailcorrespondentie. Op basis van de kritische beschrijving van de twee cases werd een vergelijking mogelijk gemaakt met de Vlaamse situatie.

De derde onderzoeksvraag werd, mede op basis van reeds verworven inzichten, beantwoord aan de hand van een pedagogische, verkeerskundige en organisatorische analyse van het leerlingenvervoer

in het buitengewoon onderwijs in Vlaanderen. Deze analyses maken het mogelijk om vanuit de probleemdefiniëring, die verder gaat dan een verkeerskundige benadering, het leerlingenvervoer vanuit de verschillende disciplines te analyseren teneinde op korte, middellange en langere termijn zowel alternatieven te formuleren voor het criterium afstand, als beleidsaanbevelingen te doen die een reductie van de reistijd reduceren.

De vierde onderzoeksvraag bouwt voort op de beleidsalternatieven en –aanbevelingen om na te gaan wat mogelijke implicaties zijn voor leerlingen, families, scholen en de organisatie van het vervoer.

De verschillende onderzoeksvragen worden telkens in een afzonderlijk hoofdstuk behandeld.

4. Methodologische aanpak van het onderzoek naar leerlingenvervoer

Zoals reeds gesteld, werd in dit rapport gebruik gemaakt van verschillende methodologische onderzoekstechnieken om te komen tot de resultaten. In dit hoofdstuk bespreken we hoe we ieder onderdeel van het onderzoeksrapport hebben aangepakt.

Voor de **probleemanalyse van de Vlaamse situatie** werd gebruik gemaakt van literatuurstudie en documentanalyse, diepte-interviews met stakeholders en expertenpanels. De literatuurstudie en *documentanalyse* zijn gebeurd op basis van verschillende bronnen. De belangrijkste om te vermelden zijn: omzendbrief leerlingenvervoer, data over het buitengewoon onderwijs beschikbaar via het Departement Onderwijs en Vorming, het rapport van het kinderrechtencommissariaat (Knelpuntnota Leerlingenvervoer Buitengewoon Onderwijs), beschikbare data over het leerlingenvervoer (jaaroverzicht 2009), de website van het Departement Onderwijs en Vorming met betrekking tot leerlingenvervoer, toelichtende documenten (briefcorrespondentie vanuit Buitengewoon Onderwijs Gent, mailcorrespondentie met het Departement Onderwijs en Vorming, enz.).

Op basis van deze documenten was het reeds mogelijk om een beeld van het leerlingenvervoer in Vlaanderen te construeren en op basis hiervan konden verkennende *semi-gestructureerde interviews* worden voorbereid en gehouden met verschillende stakeholders: experts in het domein mobiliteit, coördinatoren leerlingenvervoer, directies buitengewoon onderwijs uit verschillende regio's, de Lijn. De stakeholders werden voornamelijk geselecteerd met het oog op een voldoende diversiteit op vlak van betrokkenheid. De interviews werden georganiseerd om zicht te krijgen op de perceptie en de rol van iedere actor binnen het leerlingenvervoer en de probleemanalyse vanuit verschillende invalshoeken te kunnen bekijken. De interviews hadden niet tot doel te leiden tot een vorm van representativiteit, maar wel om een genuanceerd en overkoepelend zicht te krijgen over de problematiek. De interviews zijn aanvullend ten opzichte van de documentanalyse: ten eerste maken ze het mogelijk om te focussen op datgene wat niet teruggevonden wordt in de documenten. Ten tweede dienen de interviews als nuancering en controle van het reeds gevormde beeld op basis van de documenten. De interviews waren semi-gestructureerd: dat wil zeggen dat bepaalde thema's systematisch aangehaald worden bij alle geïnterviewden, maar dat het concrete verloop van het interview en de deelvragen deels afhangen van de informatie die de geïnterviewde geeft. Dit maakt het mogelijk om vergelijkingen tussen verschillende visies te maken, en tegelijkertijd diepgang in

ieder interview te hebben. De bevraagde topics worden hieronder weergegeven en werden geselecteerd op basis van de eerste resultaten van de literatuurstudie:

- Recht op leerlingenvervoer
- Organisatie leerlingenvervoer
- Gesignaleerde problemen
- Samenwerking tussen de stakeholders
- Reistijd
- Kwaliteit busvervoer
- Verbeterpunten

Op basis van het gevormde beeld van de documentanalyse en diepte-interviews werd telkens één gesprek gehouden met de volgende *panels*: de Vlor (Commissie Buitengewoon Basisonderwijs en Buitengewoon Secundair Onderwijs) en de Ambtelijke Werkgroep Leerlingenvervoer. De probleemanalyse werd aangevuld op basis van opmerkingen of nuanceringen van deze panels.

Een eerste versie van de probleemanalyse werd besproken met de stuurgroep van het project, vervolgens aangepast op basis van verkregen commentaren en finaal gevalideerd door het Departement Onderwijs en Vorming na een overleg in beperkte kring.

Voor de **analyses van de buitenlandse cases** werd volgende methodologie gehanteerd: in een eerste fase werd een *exploratief onderzoek* gevoerd naar mogelijks vergelijkbare cases. In deze fase werden volgende landen geselecteerd: Nederland, Schotland, Duitsland, Zweden. Deze landen werden reeds in de initiële onderzoeksaanvraag opgenomen, met uitzondering van Duitsland. Frankrijk werd eveneens overwogen, maar in de onderzoeksaanvraag werd reeds aangegeven dat Frankrijk, omwille van een sterk verschillende situatie wellicht geen optie vormde. Zweden werd eveneens relatief snel weg geselecteerd gezien het onderwijs in sterke mate anders georganiseerd is dan in Vlaanderen. In een tweede fase werden de overblijvende landen vergeleken met Vlaanderen op een aantal criteria. Deze vergelijking is terug te vinden in onderstaande tabel.

Buitengewoon Onderwijs	Nederland ⁴	Duitsland ^{5 6 7}	Schotland ^{8 9 10 11 12}
Bevoegdheid	Lokaal niveau	Gedecentraliseerd onderwijs	Staatsbevoegdheid, uitgeoefend door lokale besturen
Inclusief	Minder inclusief. Vergelijkbaar met Vlaanderen: naast gewoon onderwijs is er speciaal onderwijs. Daarnaast is er nog <i>speciaal basisonderwijs</i> ¹³ voor kinderen die het op een reguliere school niet redden, maar die na het verlaten van deze school dezelfde basiskennis moeten hebben. Ze mogen langer doen over hun loopbaan.	Minder inclusief. Vergelijkbaar met Vlaanderen: Scholen voor buitengewoon onderwijs bestaan naast gewone scholen	Meer inclusief dan Vlaanderen: school authority voorziet in extra begeleiding van kinderen met behoeftes. Daarnaast zijn er scholen voor kinderen met zwaardere problemen
Autonomie met betrekking tot het organiseren van geïntegreerd onderwijs	Scholen voor speciaal basisonderwijs werken vaak met gewone scholen via project Weer Samen Naar School ¹⁴ . Doelstelling is leerlingen zoveel mogelijk op gewone school te houden. Hiervoor worden subsidies ontvangen. Vanaf 1/08/2014 moeten scholen passende onderwijsplek geven aan zij die extra ondersteuning nodig hebben. Binnen de regio spreken scholen af welk kind waar terecht kan komen.	Integratie van kinderen met specifieke behoeftes wordt in gewone scholen aangemoedigd, maar slechts in enkele deelstaten zet men daartoe de eerste stappen. Scholen zijn vrij hierin te kiezen.	De lokale besturen en de scholen zijn verantwoordelijk voor het voorzien van de nodige begeleiding en ondersteuning van de leerlingen. De school zal hiervoor meestal extra begeleiding van buitenaf in de school brengen.
Leerlingenvervoer			
Wie vraagt het	Ouder vraagt het aan bij	Nog onduidelijk wie het	De ouder vraagt het aan bij de

⁴ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/vraag-en-antwoord/wanneer-komt-mijn-kind-voor-leerlingenvervoer-in-aanmerking.html>

⁵ <http://www.european-agency.org/country-information/germany/national-overview/complete-national-overview>

⁶ <http://berlin.angloinfo.com/information/family/schooling-education/special-needs-education/>

⁷ Kock, M. (20xx). *Disability Law in Germany: An Overview of Employment, Education and Access Rights*. German Law Journal, vol. 5, n 11

⁸ <http://www.gtcs.org.uk/education-in-scotland/scotlands-education-system.aspx>

⁹ <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Education/Schools/Parents/transport/transport-guidance>

¹⁰ <http://enquire.org.uk/20100622/wp-content/uploads/2010/11/transport-to-school.pdf>

¹¹ <https://www.european-agency.org/admin/country-information/united-kingdom-scotland/national-overview/special-needs-education-within-the-education-system> en <https://www.european-agency.org/admin/country-information/united-kingdom-scotland/national-overview/identification-of-special-educational-needs>

¹² <http://www.bbc.co.uk/news/education-11296012>

¹³ http://www.speciaalbasisonderwijs.nl/pers/?i=Speciaal_basisonderwijs

¹⁴ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/vraag-en-antwoord/wat-is-weer-samen-naar-school-wsns.html>

recht aan, en wie beslist?	gemeente, die beslist over toekenning	aanvraagt. Deelstaten subsidiëren leerlingenvervoer, maar lokaal niveau moet het organiseren.	school authority, die beslist. School authority heeft discretionaire bevoegdheid m.b.t. leerlingenvervoer, maar voorziet sowieso voor bepaalde groepen
Financieel	De gemeente mag een bijdrage vragen aan de ouders	Onduidelijk of bijdrage gevraagd mag worden. Vermoedelijk ook afhankelijk per deelstaat.	<i>In principe</i> betaalbaar voor ouders, financiële bijdrage mag gevraagd worden, in functie van de situatie
Geografische situatie	Geografische spreiding en bevolkingsdichtheid (403/km ²) ¹⁵ zijn vergelijkbaar met Vlaanderen (462/km ²) ¹⁶	Geografische spreiding en bevolkingsdichtheid (228/km ²) zijn ongeveer vergelijkbaar met Vlaanderen	Bevolkingsdichtheid is lager (64/km ²) ¹⁷ , maar verzorgingsgebied per school is vermoedelijk groter dan in Vlaanderen, wat interessant is om te zien hoe reistijden worden geminimaliseerd
Internationale vergelijking			
Voordelen	- Grote vergelijkbaarheid met Vlaanderen - Bezig met hervormingen (nieuw stelsel passend onderwijs) + onderneemt stappen richting meer geïntegreerd onderwijs - Interesse vanuit stuurgroep, VLOR, Ambtelijke werkgroep - Praktische voordelen voor onderzoeksgroep	- Vergelijkbaarheid met Vlaanderen qua organisatie buitengewoon onderwijs - Onderneemt stappen richting meer geïntegreerd onderwijs	- Verder gevorderd richting inclusief onderwijs, wat leerrijk kan zijn - Verzorgingsgebied vervoer is wellicht groter dan Vlaanderen, wat interessant is om te zien hoe reistijden worden geminimaliseerd - Kan in combinatie met Nederland toegevoegde waarde hebben - Praktisch voordeel: taalaspect
Mogelijke nadelen		- Deelstaat-afhankelijk - Is, in combinatie met Nederland, wellicht minder van toegevoegde waarde - Praktisch: taal (desk research is moeilijk)	- Algemeen minder vergelijkbare situatie met Vlaanderen (ook bevolkingsdichtheid) - Nagaan of bezoek ter plaatse binnen budget onderzoek past

Deze vergelijking was een eerste aftoetsing naar algemene principes, maar nog geen analyse. De tabel diende vooral om een keuze te kunnen maken van twee landen waarvan het interessant zou zijn ze met Vlaanderen te vergelijken. In overleg met het Departement Onderwijs en Vorming werd gekozen om Nederland en Schotland op te nemen in de analyse. De voornaamste reden hiervoor

¹⁵ <http://www.indexmundi.com/map/?v=21000&r=eu&l=nl>

¹⁶ http://statbel.fgov.be/nl/statistieken/cijfers/bevolking/structuur/woonplaats/oppervlakte_dichtheid/

¹⁷ <http://www.scotland.org/about-scotland/facts-about-scotland>

was om voldoende vergelijkbaarheid te hebben, maar ook voldoende diversiteit in de cases om het leereffect te kunnen maximaliseren.

Het verdere verloop van de analyse van de buitenlandse cases verliep gelijkaardig met die van de Vlaamse probleemanalyse: in eerste instantie werd via *documentanalyse* en mailcorrespondentie een eerst zicht verworven op de situatie in Nederland en Schotland. Vervolgens werd via een *bezoek* ter plaatse en *interviews* met enkele stakeholders (cfr. infra) een duidelijker zicht verkregen op de situatie ginds. Net als bij de Vlaamse case werd gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews op basis van een topiclijst. Volgende topics werden besproken:

- Organisatie buitengewoon onderwijs
- Recht op leerlingenvervoer binnen het buitengewoon onderwijs
- Organisatie leerlingenvervoer
- Financiële middelen
- Samenwerkingsverband tussen de stakeholders

De resultaten van de buitenlandse cases werden vervolgens gevalideerd door de stuurgroep.

Zowel in de Vlaamse als in de buitenlandse probleemanalyse werd het principe van *triangulatie* gehanteerd: het verzamelen van data op verschillende manieren en bij verschillende actoren (Maxwell: 1996). Deze strategie reduceert het risico op systematische vertekening van de data, en laat beter toe de hele case kritisch en objectief in kaart te brengen. In dit onderzoek is dit wel degelijk het geval: er is sprake van een gedetailleerde documentenanalyse, de verschillende stakeholders werden onderworpen aan kwalitatieve diepte-interviews en er werden gesprekken georganiseerd met een aantal fora.

Na de casebesprekingen werd vanuit iedere discipline (bestuurskundig/organisatorisch, pedagogisch/onderwijskundig, vervoersmatig) een **analyse uitgevoerd van het huidige criterium afstand** teneinde een beeld te krijgen van de moeilijkheden van dit criterium en vervolgens te komen tot mogelijke aanknopingspunten om dit criterium aan te passen. Deze analyse werd gevoerd op basis van een analyse van de historiek, huidige situatie en ontwikkelingen in Vlaanderen; een terugkoppeling met de internationale cases en met theoretische en wetenschappelijke inzichten uit elke discipline, om aanknopingspunten voor een andere aanpak te identificeren.

De laatste fase in het onderzoek was de **bepaling en vergelijking van de mogelijke beleidsalternatieven**. Met betrekking tot de bepaling van de alternatieven werd er reeds in de onderzoeksaanvraag gesproken over het gebruik van *Multicriteria-analyse* (MCA). MCA werd in de jaren zestig ontwikkeld als een ondersteuningsinstrument om beleidsopties te bepalen (De Peuter,

De Smedt, Bouckaert: 2007). Deze analysemethode wordt gebruikt om strategische beslissingen te maken over complexe problemen, die onzekerheid met zich meebrengen, gevolgen hebben op de lange termijn, en implicaties hebben op de beschikbare middelen (Montibeller & Franco, 2010). Deze methode heeft voor- en nadelen: het voordeel is voornamelijk dat het een methode is om een beslissing te rationaliseren in functie van een aantal criteria en een handig instrument kan zijn als ondersteuning van het beslissingsproces. Dat het hier gaat over 'ondersteuning van de beslissing' impliceert ook dat MCA niet leidt tot 'de beste' oplossing, maar enkel een manier is om alternatieven te overwegen teneinde tot een oplossing te komen. (De Peuter et al., 2007). MCA heeft ook enkele beperkingen: een eerste punt van kritiek dat regelmatig gehanteerd wordt is de lineaire veronderstelling tussen een beslissing en de implicaties die daaruit voortvloeien (Montibeller & Franco: 2010). In dit onderzoek is de relatie tussen de alternatieven en de keuzes van belang om voor ogen te houden. Zoals reeds gesteld is reistijd een effect van een aantal variabelen, wat impliceert dat kiezen voor één voorgesteld beleidsalternatief een impact zal hebben op de verschillende bepalende variabelen. Dat is een probleem waarmee veel multicriteria-analyses geconfronteerd worden. Een tweede beperking is dat MCA dikwijls herleid wordt tot een doel op zich, terwijl het eigenlijk slechts een methode is om handvaten aan te reiken, waar nog steeds veel interpretatie aan vooraf gaat (De Peuter et al., 2007). Ten derde veronderstelt MCA dat er talrijke data aanwezig zijn, wat dikwijls niet het geval is. In dit onderzoek is dat een probleem omdat er moeilijk, binnen het bestek van dit onderzoek, gecijferd kan worden wat een alternatief zal kosten, welke reistijdreductie er opgeleverd kan worden, of er efficiëntiewinsten geboekt kunnen worden, enzovoort. Bovendien zijn een aantal criteria, zoals de noden van het kind, niet in kwantitatieve cijfers uit te drukken.

Multicriteria-analyse wordt meestal uitgevoerd aan de hand van verschillende stappen (Department for communities and local government: 2009):

- Bepaling van de doelstellingen: welk probleem dient er te worden opgelost en welke doelstellingen moeten worden bereikt? Het is duidelijk dat in dit onderzoek vooral de reistijd-reductie het doel is.
- Bepaling van de beleidsopties om doelstellingen te realiseren: deze doelstellingen kunnen punctueel of heel breed zijn, op korte of lange termijn. Zoals blijkt uit de rest van het onderzoeksrapport worden er voorstellen gedaan op verschillende termijnen, met verschillende mogelijke effecten en met verschillende reikwijdte.

- Bepaling van criteria om de beleidsopties te vergelijken: de criteria waaraan de verschillende opties worden getoetst dienen minstens kwalitatief te kunnen worden benaderd. Hierbij wordt ook dikwijls weergegeven wat mogelijke effecten zijn.
- Analyse van de opties: multicriteria-analyse kan gebeuren aan de hand van verschillende technieken. Hieronder zal worden beargumenteerd welke analysemethode de meest geschikte is in dit onderzoek.
- Selectie van de optie

Zoals reeds gesuggereerd zijn de moeilijkheden in dit onderzoek de volgende: ten eerste een gebrek aan data , en ten tweede een gebrek aan kwantitatieve data. De bijkomende datacollectie om exact te becijferen wat een bepaald alternatief zou kosten, opleveren aan reistijd of efficiëntie, valt, gelet op de beperkte omvang van het onderzoek, dan ook buiten de scope van dit onderzoek. Traditioneel worden technieken van MCA opgedeeld in kwantitatieve en kwalitatieve methoden, waarbij er ook combinaties mogelijk zijn. Voor dit onderzoek zal dus gebruik worden gemaakt van een kwalitatieve methode, waarbij de alternatieven worden afgetoetst aan een aantal criteria (haalbaarheid, efficiëntie en betaalbaarheid) en beoordeeld door middel van '+' en '-'. Op die manier kan een vergelijking gemaakt worden met de huidige situatie, waarbij er telkens wordt aangegeven of een alternatief op een criterium vermoedelijk beter of slechter scoort dan de huidige situatie. Eigenlijk is dit een eerste stap binnen de MCA, omdat via deze kwalitatieve methode regelmatig de '+' en de '-' worden omgezet naar 0, 1 of -1 om er vervolgens kwantitatieve berekeningen op toe te passen (bvb. gewogen somming). Het spreekt voor zich dat dit ten eerste goed verantwoord moet kunnen worden, maar ten tweede veel interpretatie vergt en met grote voorzichtigheid moet worden bekeken (Reinshagen, 2007). In dit onderzoek werd er voor gekozen om deze stap niet te nemen, omdat het de MCA enkel complexer maakt en een kwantitatieve indruk geeft op criteria die momenteel enkel kwalitatief kunnen worden benaderd. De alternatieven, zoals reeds gezegd, kunnen enkel worden afgewogen van elkaar in de bredere context van organisatorische, pedagogische en vervoersmatige factoren. Vandaar de keuze om de MCA te beperken tot het toevoegen van '+' en '-' op de geselecteerde criteria. De manier waarop MCA is toegepast binnen dit onderzoek wordt in het desbetreffende hoofdstuk behandeld.

In het kader van het onderzoek past het ook om de beperkingen van het onderzoek te bespreken. Dit onderzoek had een korte doorlooptijd van zes maanden waarin een belangrijke analytische fase vervat zat. Dat impliceert ten eerste dat het binnen het kader van dit onderzoek onmogelijk was om de effecten van de voorstellen grondig te analyseren en te becijferen. De voorstellen werden gedaan

op basis van de analyse, maar om de daadwerkelijke optimalisaties in te kunnen schatten is bijkomend onderzoek noodzakelijk. Ten tweede was het in het kader van dit onderzoek onmogelijk om representativiteit te realiseren. De probleemanalyses werden gevoerd op basis van literatuur en enkele kwalitatieve interviews zodat relatief snel de spanwijdte van het probleem en de situatie overschouwd konden worden. Ten derde is dit een problematiek die talrijke stakeholders aanbelangt, wat niet alleen de complexiteit van het leerlingenvervoer groot maakt, maar wat ook de complexiteit van het onderzoek groot maakt. Een beperking in deze is dat het in het kader van dit onderzoek onmogelijk was om in de diepte de problematiek te analyseren vanuit de invalshoek van elke stakeholder. Het is van belang om met deze beperkingen rekening te houden in het kader van dit onderzoeksrapport om de resultaten correct te kunnen interpreteren.

5. Leerlingenvervoer in Vlaanderen: probleemanalyse

5.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de huidige situatie met betrekking tot het leerlingenvervoer in het buitengewoon onderwijs in Vlaanderen beschreven. De doelstelling hiervan is te komen tot een duidelijke probleemanalyse met betrekking tot het leerlingenvervoer: wat zijn de pijnpunten bij de organisatie van het leerlingenvervoer en hoe hebben deze een impact op de reistijd? Welke factoren beïnvloeden de reistijd van het leerlingenvervoer?

De probleemanalyse van de reistijd wordt in dit hoofdstuk in een brede context gemaakt, omdat reistijd beschouwd wordt als een effect van verschillende organisatorische, vervoersmatige en beleidsmatige factoren. Door zicht te krijgen op deze factoren kan achteraf makkelijker worden onderzocht waarop kan worden ingezet om de reistijd te optimaliseren. De analyse is gebaseerd op basis van literatuur en op van basis van interviews en gesprekken met verschillende stakeholders:

- Drie verschillende scholen voor buitengewoon onderwijs die samen de verschillende types vertegenwoordigden van het kleuter en lager onderwijs, en twee opleidingsvormen van het middelbaar onderwijs.
- De Lijn
- De Vlor, commissie Buitengewoon Basisonderwijs en Buitengewoon Secundair Onderwijs
- De Ambtelijke Werkgroep Leerlingenvervoer
- Experts (vervoerskundig, pedagogisch)

In dit hoofdstuk worden enerzijds de formele principes beschreven omtrent de organisatie van het leerlingenvervoer, de bevoegdheidsverdelingen tussen de betrokken partijen, en het theoretische scenario van de uitvoering van het leerlingenvervoer. Anderzijds wordt er ook weergegeven waar er in de praktijk afwijkingen te bespeuren zijn met betrekking tot de algemene richtlijnen. Concreet betekent dit dat er in dit document rekening wordt gehouden met percepties die leven omtrent het leerlingenvervoer, alsook met wisselende praktijken.

In een eerste deel wordt er kort ingegaan op het buitengewoon onderwijs in Vlaanderen. Vervolgens wordt het algemeen principe van het leerlingenvervoer besproken en de bevoegdheidsverdelingen tussen de betrokken partijen. Hierna worden, zoals al gesteld, op basis van gevoerde gesprekken, indicaties weergegeven waar de praktijk verschilt van de formele bepalingen. Bijgevolg beoogt de as is situatie niet enkel de gewenste situatie te beschrijven, maar eveneens afwijkingen hiervan. De

kloof tussen gewenste en reële situatie zal het mogelijk maken om bepaalde problemen makkelijker te identificeren, en in de landenanalyse sneller na te gaan hoe met deze problemen wordt omgegaan.

5.2. Buitengewoon onderwijs in Vlaanderen

Kinderen die speciale hulp nodig hebben door een handicap of door leer- of opvoedingsmoeilijkheden, kunnen in Vlaanderen terecht in het buitengewoon basisonderwijs. Het buitengewoon basisonderwijs is ingedeeld in 8 types, volgens de handicap of moeilijkheid van de kinderen¹⁸:

- I. Type 1: licht mentale handicap
- II. Type 2: matig of ernstig mentale handicap
- III. Type 3: ernstige emotionele of gedragsproblemen
- IV. Type 4: lichamelijke handicap
- V. Type 5: kinderen in een ziekenhuis of in een preventorium
- VI. Type 6: visuele handicap
- VII. Type 7: auditieve handicap
- VIII. Type 8: ernstige leerstoornissen

Jongeren van 13 tot 21 jaar die speciale hulp nodig hebben door een handicap of door ernstige leer- of opvoedingsmoeilijkheden, kunnen terecht in het buitengewoon secundair onderwijs. Dit onderwijs is ingedeeld in 7 types en 4 opleidingsvormen. De indeling in **types** heeft te maken met de handicap of moeilijkheid van de jongere en komt overeen met de indeling in het buitengewoon basisonderwijs. De **4 opleidingsvormen** streven elk een bepaalde doelstelling na voor de leerlingen. Er kunnen leerlingen uit verschillende types in terecht.

- Opleidingsvorm 1: sociale aanpassing
 - Biedt een sociale vorming met als doel integratie in een beschermd leefmilieu.
 - Kan georganiseerd worden voor de types 2, 3, 4, 6 en 7.
- Opleidingsvorm 2: sociale aanpassing en arbeidsgeschiedmaking
 - Biedt een algemene en sociale vorming en een arbeidstraining met als doel integratie in een beschermd leef- en werkmilieu.
 - Kan georganiseerd worden voor de types 2, 3, 4, 6 en 7.

¹⁸ <http://www.ond.vlaanderen.be/ONDERWIJSAANBOD/buo/default.htm>

- Opleidingsvorm 3: beroepsonderwijs
 - Biedt een sociale en beroepsvorming met als doel integratie in een gewoon leef- en werkmilieu. Je kan er kiezen tussen verschillende **opleidingen**.
 - Kan georganiseerd worden voor de types 1, 3, 4, 6 en 7.
- Opleidingsvorm 4: algemeen, beroeps-, kunst- en technisch onderwijs
 - Biedt een voorbereiding op een studie in het hoger onderwijs en op de integratie in het actieve leven. Je kan er kiezen tussen verschillende **studierichtingen**, die overeenkomen met de studierichtingen uit het voltijds gewoon secundair onderwijs.
 - Kan georganiseerd worden voor de types 3, 4, 5, 6 en 7.

De schoolpopulatie in het buitengewoon onderwijs is de laatste jaren toegenomen. Per onderwijsniveau wordt de evolutie in het voltijds onderwijs in onderstaande tabel weergegeven. Deze toename is voor dit onderzoek van belang, omdat een toename onvermijdelijk leidt tot een toename van het aantal aanvragen op leerlingenvervoer, en bijgevolg wellicht ook op het aantal leerlingen dat vervoerd moet worden¹⁹.

	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009- 2010	2010-2011
Kleuteronderwijs						
Gewoon	232.709	233.344	237.530	243.482	250.391	257.424
Buitengewoon	1.821	1.907	1.950	1.977	1.962	1.975
Totaal kleuter-onderwijs	234.530	235.251	239.480	245.459	252.353	259.399
Lager onderwijs						
Gewoon	388.973	387.157	384.557	381.882	380.197	381.983
Buitengewoon	26.753	26.794	27.140	27.543	27.705	28.225
Totaal lager onderwijs	415.726	413.951	411.697	409.425	407.902	410.208
Totaal basisonderwijs	650.256	649.202	651.177	654.884	660.255	669.607
Secundair onderwijs						
Gewoon	439.550	439.338	438.315	436.146	429.745	424.820
Buitengewoon	17.801	18.189	18.263	18.548	19.015	19.487
Totaal secundair onderwijs	457.351	457.527	456.578	454.694	448.760	444.307
Totaal hoger onderwijs	161.539	163.343	168.546	181.440	193.215	203.204
Algemeen totaal	1.269.146	1.270.072	1.276.301	1.291.018	1.302.230	1.317.118

Tabel 1. Evolutie schoolpopulatie

¹⁹ Beleidsdomein Onderwijs & Vorming (2011). *Vlaamse Onderwijs in cijfers*.

Vervolgens kan het aantal leerlingen per type in onderstaande tabel worden teruggevonden. Merk op dat type 5 niet opgenomen is in dit overzicht, omdat het hier kinderen in een ziekenhuis of preventorium betreft die daar zijn opgenomen en geen vervoer nodig hebben.

Aantal leerlingen 2011-2012	Type 1	Type 2	Type 3	Type 4	Type 6	Type 7	Type 8	Totaal
BKO		1118	196	330	30	312		1986
BLO	9376	3968	2447	1385	134	1216	10040	28566
BuSO	9063	5333	2421	1830	242	946		19835
totaal	18439	10419	5064	3545	406	2474	10040	50387

Tabel 2. Aantal leerlingen per type

Tot slot is het ook interessant om na te gaan hoeveel scholen er per type aanwezig zijn. Grosso modo zijn er in Vlaanderen 97 onderwijsinstellingen die buitengewoon kleuteronderwijs aanbieden, 191 voor het lager onderwijs en 111 voor het secundair onderwijs. Scholen die type 5 aanbieden zijn evenmin opgenomen in deze cijfers²⁰. Per type geeft dat het volgende overzicht.

Aantal scholen per type ²¹	Type 1	Type 2	Type 3	Type 4	Type 6	Type 7	Type 8
	141	82	46	30	5	14	119

Tabel 3. Aantal scholen per type

5.3. Leerlingenvervoer in Vlaanderen

5.3.1. Recht op leerlingenvervoer

Alle leerlingen in het buitengewoon onderwijs kunnen in aanmerking komen voor leerlingenvervoer op voorwaarde dat ze de dichtstbijzijnde erkende school van het net dat zij kiezen, bezoeken, en waarnaar het attest van de leerling verwijst²². Busvervoer voor deze leerlingen is gratis. Als deze leerling niet met de bus naar school gaat, heeft de leerling recht op een tussenkomst in de

²⁰ Beleidsdomein Onderwijs & Vorming (2011). *Vlaamse Onderwijs in cijfers*.

²¹ http://www.diversiteit.be/aanbevelingen-met-betrekking-tot-het-schoolvervoer-van-leerlingen-met-een-handicap-vlaamse#_ftn1

²² <http://www.ond.vlaanderen.be/leerlingenvervoer/schoolbusvervoer/scholen/handleiding-webapplicatie.htm>

vervoerskosten bij vervoer met de eigen wagen of op een gratis abonnement van het openbaar vervoer.

Ouders kunnen meerdere goedkeuringen krijgen voor één kind als een leerling meerdere scholen op het oog heeft, als een kind vanop meerdere opstapplaatsen recht heeft op vervoer (vb. co-ouderschap, verhuis, tijdelijke opvang,...), of als een kind overstapt van busvervoer naar individueel vervoer en omgekeerd. Het recht wordt gekoppeld aan de aanvraag die door de school wordt ingediend.

Om een idee te geven van het aantal vervoerde leerlingen werden er in het schooljaar 2010-2011 48380 leerlingen (collectief én individuele vormen van vervoer) vervoerd²³. Op een totaal van 49687 leerlingen op dat moment ingeschreven in het buitengewoon onderwijs, betekent dit dat 97% van de leerlingen gebruik maakt van hun recht op leerlingenvervoer.

5.3.2. *Organisatie van het leerlingenvervoer*

Het leerlingenvervoer is een complexe problematiek waarin veel actoren rechtstreeks of onrechtstreeks betrokken zijn: administratie, onderwijsnetten, scholen, vervoerders, de Lijn, kinderen, ouders. Vanuit bestuurskundig perspectief kan men stellen dat deze partijen 'interdependent' zijn om een bepaald beleid te implementeren. We kunnen in dit geval terecht spreken van een netwerk (Farnham, Hondeghem & Horton: 2005)²⁴, waarbij samenwerking tussen de verschillende actoren van belang is om, in dit geval leerlingenvervoer, succesvol en efficiënt te organiseren. Er zou gesteld kunnen worden dat beleid per definitie interdependent is en dus altijd het gevolg van de samenwerking tussen organisaties van eenzelfde netwerk. Het netwerk van organisaties waarvan hier sprake bevat echter enkele specifieke kenmerken wat het belangrijk maakt om het aspect 'netwerk' in dit document te expliciteren:

- Er is sprake van een **samenwerking tussen publieke en private actoren**. In dit geval worden de busritten georganiseerd door private vervoerders en houdt de overheid toezicht. Dat maakt dat enerzijds de overheid afhankelijk is van de vervoerders voor de uitvoering van haar beleid, en anderzijds dat private actoren de aanwezigheid van een controlerende overheidsinstantie moeten respecteren.
- Er kan gesteld worden dat het netwerk en de aanwezige interdependenties **complex** zijn wat het belang van en het bewustzijn over het netwerk doet toenemen: er is sprake van

²³ Beleidsdomein Onderwijs & Vorming (2012). *Vlaamse Onderwijs in cijfers 2012-2013*

²⁴ Farnham, D., Hondeghem, A. & Horton, S. (2005) *Staff participation and public management reform. Some international comparisons*. Palgrave Macmillan.

multilaterale contacten (veelheid van betrokken actoren), de actoren hebben elkaar op verschillende tijdstippen nodig (**asynchroon**), een handeling door A is slechts mogelijk als een handeling door B is gesteld (**sequentieel**) en de interdependenties zijn **dynamisch** omdat het aantal actoren kan veranderen (de Bruijn & ten Heuvelhof: 1999)²⁵.

Dat het netwerk met betrekking tot het leerlingenvervoer in het buitengewoon onderwijs bovenstaande kenmerken bevat, maakt het belangrijk om hier bewust van te zijn om de gevolgen van een dergelijke samenwerking te kunnen inschatten. Dat betekent ook dat het criterium afstand waarvan sprake (*de leerling krijgt recht op vervoer naar de dichtstbijzijnde school van de eigen keuze*) slechts gestalte krijgt door een samenwerking tussen deze actoren en bijgevolg context-afhankelijk is en complexer dan een louter geografisch afstandscriterium. Dit betekent ook dat de uitvoering van het leerlingenvervoer per regio kan verschillen omdat de partners per regio eveneens verschillen. Met andere woorden: het criterium afstand krijgt in de praktijk gestalte via dat netwerk en de manier waarop de samenwerking georganiseerd is, wat maakt dat de organisatie van het criterium afstand minstens even belangrijk is om te onderzoeken als de afstand en de reistijd zelf.

Hieronder wordt er een overzicht gegeven van wat de bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn van de belangrijkste betrokken actoren. Vervolgens wordt er, op basis van een theoretisch model, nagegaan waar mogelijke problemen gesitueerd zijn.

5.3.3. Betrokken actoren en hun bevoegdheden

a) Departement Onderwijs en Vorming, cel leerlingenvervoer

Het Departement Onderwijs en Vorming, cel leerlingenvervoer, die een beleidsvoorbereidende rol met betrekking tot het leerlingenvervoer heeft, is het coördinatiepunt: ze is het eenduidig contact- en informatiepunt voor leerlingenvervoer. Het coördinatiepunt werd initieel opgericht als een SPOC (*single point of communication*). Vragen en klachten werden verzameld en na insteek van de betrokken partners ook van daaruit weer verstuurd. Deze manier van werken werd als log, tijdrovend en niet efficiënt ervaren. Het coördinatiepunt ontvangt nog steeds vragen en klachten van de verschillende betrokken partners maar stuurt deze door naar de bevoegde instanties, die op hun beurt zelf de verdere communicatie van het antwoord op zich nemen. Het is ook het departement dat het recht op leerlingenvervoer toekent.

²⁵ De Bruijn, J.A. & ten Heuvelhof, E.F. (1999). *Management in netwerken*. Utrecht : uitgeverij Lemma

Het departement coördineert de communicatie over het zonaal leerlingenvervoer. Ze bezorgt de dienst leerlingenvervoer van de provinciale entiteit van De Lijn de lijsten van leerlingen met recht op leerlingenvervoer. Het betreft hier de goedgekeurde aanvragen voor recht op vervoer. Dit zijn meer leerlingen dan degene die ook effectief van hun recht gebruik maken. Deze lijst wordt gebruikt als controlemiddel en ter vergelijking van de lijst die scholen apart doorsturen naar De Lijn. Ze is ook verantwoordelijk voor de webapplicatie en het correct toepassen ervan.

Om het mogen organiseren van het leerlingenvervoer als bijzondere vorm van geregeld vervoer, in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, worden machtigingen verleent door de Minister van Openbare Werken en Vervoer van het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, na akkoord van de minister van de Vlaamse Gemeenschap van Onderwijs. Het verlenen van machtigingen kadert onder meer in de toepassing van eenvormige tarieven en de organisatie van niet-concurrentiële trajecten inzake leerlingenvervoer.

Het departement geeft subsidies aan de beherende scholen voor de busbegeleiding. Ze betaalt ook de subsidies voor leerlingen met recht op individueel vervoer met de eigen wagen aan de school, die de subsidie op haar beurt doorstort aan de ouders van de leerling met recht op dit individueel vervoer. Ze betaalt via het derdebetalerssysteem de abonnementsgelden terug voor de leerlingen met recht op individueel vervoer – openbaar vervoer.

Verder staat het departement in voor de op onpartijdige wijze registratie van klachten en vragen. Ze volgt ze op en beantwoordt voor de betrokken partners. De cel stuurt ook vragen en klachten door met betrekking tot leerlingenvervoer naar de betrokken partijen, volgens hun bevoegdheden die op hun beurt een antwoord verzorgen. Ze coördineert ook de vragen van de media en schuift i.f.v. de vraag de woordvoerder naar voor (kabinet, departement, De Lijn).

b) Departement Mobiliteit

De Lijn maakt 2 maal per jaar de lijst van de gegunde ritten, met de vervoerders, over aan het Departement Onderwijs en Vorming. Het attest 'vervoer over de weg voor eigen rekening' wordt bezorgd door Departement Mobiliteit, afdeling Beleid Mobiliteit en Verkeersveiligheid aan scholen die zelf met een eigen voertuig hun leerlingen ophalen (buiten het zonaal leerlingenvervoer).

c) Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap

Sommige scholen voor buitengewoon onderwijs zijn verbonden aan een door het VAPH erkend en gesubsidieerd internaat of semi-internaat. Organiseert dat (semi-) internaat het vervoer van en naar de school, dan krijgt het hiervoor subsidies van het VAPH. Dat impliceert dat initiatieven van VAPH een impact kunnen hebben op het leerlingenvervoer.

d) De Lijn

De Lijn staat in voor collectief netoverschrijdend vervoer, al zijn er scholen die bussen hebben die enkel voor hun eigen school rijden. De Lijn besteedt de contracten voor de ritten uit aan vervoerders. Zij stelt hiervoor de openbare aanbestedingen op en beslist over de toegekende offertes. Ze houdt de databanken en lijst van routes bij.

De Lijn ontvangt van de beherende school de gegevens om de nodige ritten te plannen. Binnen de 2 schooldagen (tenzij speciale voertuigvereisten zoals een lift, dan is het 2 maanden met een tijdelijke oplossing) wordt het vervoer gepland. Bij speciale noden zoals kinderen die op verschillende dagen verschillende opstapplaatsen hebben:

- Is de toegang onmiddellijk bij voldoende capaciteit en aanwezigheid van vervoer
- Bij onvoldoende capaciteit of afwezigheid van vervoer is de toegang afhankelijk van een aantal factoren: de beschikbare budgetten, de duurtijd voor het inleggen van een nieuwe rit,...

De regels en de software voor het organiseren van de ritten zijn overal gelijk, maar de praktijken tussen scholen en provincies verschillen. De Lijn stelt als doelstelling voorop deze verschillen tegen het schooljaar 2014-2015 weg te werken.

De Lijn gebruikt een aangepast transportmodel (Intertour) om de routes voor het leerlingenvervoer in een bepaald gebied uit te tekenen en te coördineren. Nadien is er in principe nog overleg met de scholen om de routes desnoods nog wat bij te sturen, maar de verantwoordelijkheid blijft bij De Lijn. In bepaalde scholen is het zo dat de school de route uitstippelt en die doorgeeft aan de vervoerders. De Lijn bepaalt als doelstelling alle routes op te maken voor het schooljaar 2014-2015.

e) Vervoerders / chauffeurs

De contracten tussen De Lijn en de exploitant worden gemaakt voor een periode van 5 jaar. Bij het invoeren van nieuwe regels (bv. verplichte gordels op alle zitplaatsen) duurt het bijgevolg ook 5 jaar voor alle bussen zijn aangepast. In sommige gevallen zijn de contracten van kortere duur.

Het is de exploitant die verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de bus. De Exploitant moet beschikken over een vergunning 'toegang tot het beroep'.

Als de vervoerder grensoverschrijdend vervoer wil uitvoeren, moet hij beschikken over een communautaire vergunning. Leerlingen die buiten Vlaanderen wonen kunnen slechts onder bepaalde voorwaarden gebruik maken van het zonaal leerlingenvervoer. De chauffeur zelf staat logischerwijze in voor het veilige vervoer. Hij moet zich hierbij houden aan de planning: de chauffeur haalt eerst de begeleider op aan de school en vervolgens de leerlingen (tenzij anders overeengekomen). Bij het oppikken van de kinderen wacht de chauffeur indien nodig aan elk adres tot het afgesproken uur. De chauffeurs van de bussen die de overstapplaats aandoen wachten 's morgens tot de transfertbussen aanwezig zijn alvorens de deuren te openen, en mogen 's namiddags of op de woensdagmiddag slechts hun deuren openen nadat, door de overstapverantwoordelijke, het signaal tot de overstap gegeven is. Alleen de leerlingen die onder begeleiding worden overgebracht mogen eerder de bus verlaten onder de verantwoordelijkheid van de respectievelijke scholen. De bestuurder moet zich volledig gedragen naar het algemeen reglement op de politie van het wegverkeer (K.B. van 15-9-1976 houdende reglement op de politie van personenvervoer). Hij valt onder de cao bijzonder geregeld vervoer. Dit houdt in dat de minimum dagvergoeding 3 uur bedraagt. Aan boord van het voertuig dient zich de overeenkomst voor het exploiteren van bijzondere vormen van geregeld vervoer te bevinden.

De chauffeur mag het voertuig niet onnodig verlaten tijdens de rit en mag niet stoppen op niet-voorgeschreven haltes. Hij kijkt, bij het beëindigen van zijn dienst, na of er niemand op de bus is achtergebleven. De chauffeur heeft niet het recht leerlingen te straffen en kan leerlingen de toegang tot de bus niet weigeren indien de begeleider ze toelaat of indien zij vermeld staan op de leerlingenlijst. De chauffeur is ook verantwoordelijk voor het invullen van het rittenblad.

f) Busbegeleiding

Op elke bus moet busbegeleiding aanwezig zijn. Dat betekent dat de begeleiding aanwezig moet zijn op de bus voor de eerste leerling opstapt. Deze staat in voor de orde en tucht in de bus, het welzijn

van de kinderen en helpt de leerlingen in- en uitstappen. Het is ook de busbegeleiding die de manuele deuren en ramen bedient.

De busbegeleiding vult de aanwezigheidslijst in en contacteert de school in geval van problemen. Hij/zij verlaat het voertuig niet onnodig tijdens de rit en laat het voertuig niet stoppen op niet-voorziene haltes. De busbegeleiding laat geen personen of niet vermelde leerlingen opstappen (wel gemandateerden) en kijkt, nadat de leerlingen de bus verlaten hebben, na of er niemand is achtergebleven.

Op 29 mei 2009 heeft de Vlaamse regering een besluit goedgekeurd betreffende de subsidiëring van de busbegeleiding in de scholen voor buitengewoon onderwijs. De Vlaamse overheid subsidieert sinds het schooljaar 2008 – 2009 een gemiddeld uurloon van € 10,61 aan alle scholen (bruto-uurloon, zonder RSZ en zonder indexatie), ongeacht tot welk net deze scholen behoren. De Vlaamse overheid betaalt deze subsidie door tijdens de korte vakanties (herfstvakantie, krokusvakantie, kerstvakantie en paasvakantie).

g) Scholen voor buitengewoon onderwijs

Het zijn de scholen voor buitengewoon onderwijs die de aanvraag voor recht op leerlingenvervoer invullen via een webapplicatie.

De school mag bij het Departement Onderwijs en Vorming ook een afwijking aanvragen op het recht op leerlingenvervoer als een leerling in principe geen recht heeft. De beherende school bezorgt aan De Lijn de goedgekeurde aanvraag voor deelname aan het collectief vervoer. De school bezorgt een lijst met leerlingen met recht op vervoer die willen meerijden met de bus aan De Lijn.

De coördinatie van het busvervoer gebeurt op het budget van de school. De school heeft hiervoor een buscoördinator, wat in principe een secretariaatsmedewerker is die de zaken met betrekking tot het leerlingenvervoer op zich neemt. Deze buscoördinatoren pakken voornamelijk de dagelijkse problemen aan en staan in contact met de busbegeleiders. Zij zijn ook de personen die met de administratie of de Lijn contact opnemen indien er zich wijzigingen, aanvragen of problemen voordoen. Zij worden ook betrokken bij het overleg met betrekking tot de routes die moeten worden gereden en houden eveneens de lijsten up-to-date van leerlingen die recht hebben op leerlingenvervoer en daar gebruik van wensen te maken.

Sinds het schooljaar 2008-2009 werven de beherende scholen busbegeleiders aan met contracten van 10 maanden (1 september – 30 juni), waarbij de busbegeleiders worden doorbetaald tijdens de korte schoolvakanties. Samen met de bestaanszekerheidsvergoeding in de maanden juli en augustus, wordt er voor gezorgd dat de inkomsten van de busbegeleiders het hele jaar door gegarandeerd zijn. De subsidie hiervoor komt van het Departement onderwijs en Vorming (cfr. supra).

Als de school eigen vervoer organiseert (bussen in eigen beheer), moet het attest “vervoer over de weg voor eigen rekening” zich aan boord van het voertuig bevinden. Dit attest wordt afgegeven door het Departement Mobiliteit, afdeling Beleid, Mobiliteit en Verkeersveiligheid. In geval van gemeenschappelijk leerlingenvervoer voor meerdere scholen, die op loopafstand van elkaar liggen, zullen de betrokken inrichtingshoofden overleg plegen om te onderzoeken wat de veiligste oplossing is:

- ofwel de schoolbussen één na één laten stoppen nabij elke school;
- ofwel de kinderen in rang begeleiden naar een veilige opstapplaats, b.v. op een parking of een plein, waar alle schoolbussen naast elkaar in volgorde van hun nummer wachten op de kinderen van de betrokken scholen.

De school wordt door hogescholen aangeschreven met de melding dat busbegeleiders een vorming kunnen volgen. Scholen kunnen deze informatie doorgeven aan hun busbegeleiders maar zijn hier niet toe verplicht.

Vanuit het Departement Onderwijs en Vorming wordt aan scholen aangeraden een schoolbusreglement op te stellen, zowel voor de leerlingen als voor de busbegeleider, waarin na overleg met de ouders wordt bepaald waar de verantwoordelijkheid van de school, de busbegeleider en de ouders begint en eindigt. De ouders moeten hierbij duidelijk geïnformeerd worden over waar en wanneer de schoolbus in hun buurt stopt. Van het schoolbusreglement wordt verwacht dat het best zoveel mogelijk aspecten met betrekking tot verkeer, veiligheid en busbegeleiding omvat en dat het een onderdeel van het algemeen schoolreglement vormt.

h) Ouders

De ouders hebben de vrije keuze tussen een school/vestigingsplaats voor buitengewoon onderwijs uit één van de volgende onderwijsnetten: het Gemeenschapsonderwijs, het gesubsidieerd officieel onderwijs, het gesubsidieerd vrij onderwijs naargelang van de onderscheidene godsdiensten en het

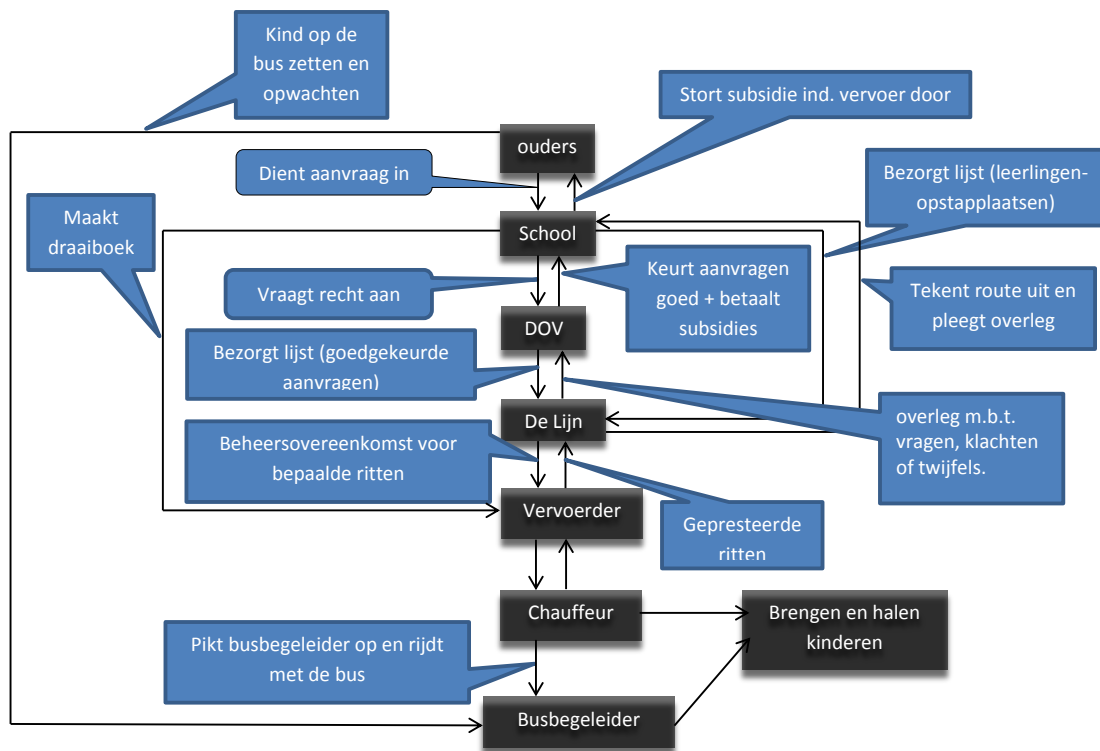
gesubsidieerd vrij niet-confessioneel onderwijs (dus niet gebaseerd op een erkende godsdienst).. Ze vragen het recht op vervoer aan via de school. Ouders kunnen gebruik maken van het leerlingenvervoer naar een verder afgelegen school op voorwaarde dat het kind naar een opstapplaats voor die schoolbus kan gaan. Vanaf die opstapplaats bezoekt die leerling de dichtste school van het net van zijn keuze waarnaar zijn/haar attest verwijst.

De ouders zijn in principe verplicht het kind op de bus te zetten en het op te wachten bij thuiskomst. Worden thuis opgehaald: kleuters, rolstoelgebruikers of kinderen met een zeer zware handicap, kinderen die wonen langs drukke en gevaarlijke wegen, kinderen waar geen andere kinderen in de buurt opgehaald moeten worden. Al de andere leerlingen worden opgehaald aan een vooraf bepaalde opstapplaats; de ouders kiezen in deze of ze willen dat hun kind thuis word opgehaald, of op een andere opstapplaats.

Als ze kiezen voor een andere vorm van vervoer voor hun kind, hebben ouders recht op een financiële tussenkomst.

i) Overzicht

Bovenstaande elementen werden samengevoegd om de keten weer te geven tussen het moment van aanvraag op recht van leerlingenvervoer t.e.m. ophalen en afzetten van het kind. Dit overzicht van actoren en hun bevoegdheden maakt duidelijk dat de organisatie van leerlingenvervoer veel omvat.



5.4. Complex besturen

Bovenstaand overzicht toont twee voorname elementen aan: ten eerste dat de afbakening van bevoegdheden en taken in theorie duidelijk en overzichtelijk is, wat een vlotte organisatie van het leerlingenvervoer zou moeten bewerkstelligen. Maar, ten tweede, een aantal elementen met betrekking tot het leerlingenvervoer maakt de organisatie ervan complex. Het is belangrijk hier even bij stil te staan, omdat het aspect dat in dit onderzoek centraal staat, m.n. 'reistijd', een gevolg is van verschillende elementen, waaronder de afbakening van het recht en de organisatie van het leerlingenvervoer.

Ten eerste heeft de **organisatie van het buitengewoon onderwijs** een impact op het leerlingenvervoer en de reistijd, omdat ouders het recht hebben om het onderwijsnet vrij te kiezen. Dat impliceert dat ze eigenlijk een verderop gelegen school van een ander net mogen kiezen al heeft de dichtstbijzijnde school nog plaats. Daarnaast is het zo dat niet elke school alle types buitengewoon onderwijs aanbieden, waardoor de afstand ook nog groter kan worden. Bovendien kampen verschillende scholen met capaciteitsproblemen waardoor ze genoodzaakt zijn kinderen door te verwijzen naar andere scholen, die verder gelegen kunnen zijn.

Ten tweede telt het buitengewoon onderwijs een **toename van het aantal leerlingen**, wat een rechtstreeks effect heeft op het aantal leerlingen dat recht heeft op leerlingenvervoer, en dus een effect op het aantal leerlingen dat moet worden opgepikt met de bus. En dat laatste heeft een effect op de reistijd. In het schooljaar 2011-2012 waren er in totaal 50378 leerlingen in het buitengewoon onderwijs ingeschreven waarvan 28566 (56,7%) in het lager buitengewoon onderwijs en 19835 (39,3%) in het secundair buitengewoon onderwijs²⁶. In het schooljaar 2010-2011 waren er in totaal 49687 leerlingen in het buitengewoon onderwijs. In het schooljaar 2005-2006 waren er 46375 leerlingen ingeschreven in het buitengewoon onderwijs²⁷. Op 6 jaar tijd is het aantal leerlingen met 4000 (8%) gestegen.

Ten derde is het zo dat het leerlingenvervoer noodzakelijkerwijze georganiseerd moet worden tijdens de spitsuren, waardoor de reistijd sterk beïnvloed wordt door **verkeerscongestie**. Zeker in grootstedelijke gebieden is dat een belangrijke beïnvloedende factor op de reistijd.

Ten vierde heeft het leerlingenvervoer te maken met beperkte middelen: de financiële omkadering voor de organisatie van het leerlingenvervoer is beperkt. En het belangrijkste criterium voor de

²⁶ Datawarehouse Onderwijs en Vorming: 2013

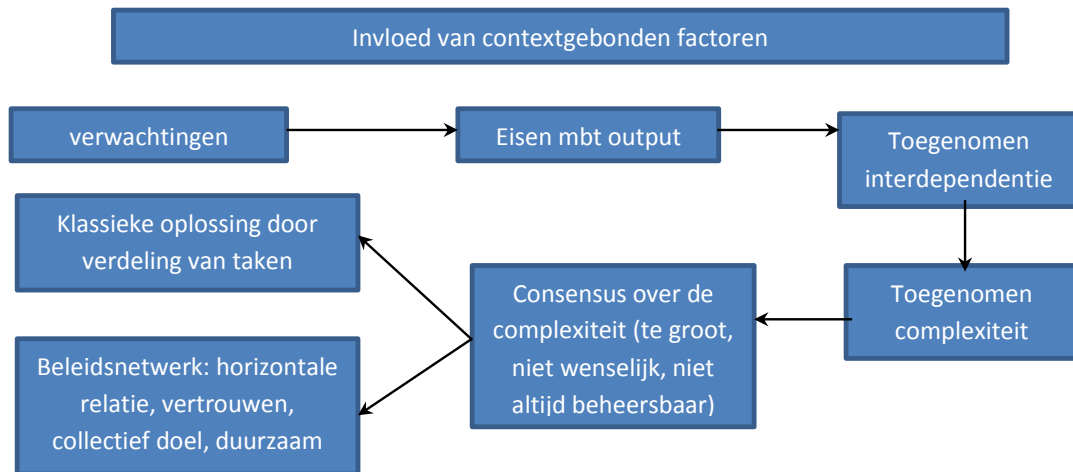
²⁷ Beleidsdomein Onderwijs & Vorming: 2010-2011. *Vlaams Onderwijs in cijfers*.

gunning van een opdracht in openbare aanbesteding voor de exploitatie van het leerlingenvervoer is het **financiële argument**, waardoor de kwaliteit van het busvervoer zich beperkt tot de minimale vereisten en niet altijd overeenkomt met de behoeftes. Dat laatste heeft ook een impact op het type bus dat wordt ingezet. In Vlaanderen wordt er veel met grote bussen gereden, die een langere rit moeten afleggen. In Nederland (zie later) wordt er veel met kleine bussen gereden wat een positieve impact heeft op de reistijd. Dat laatste heeft uiteraard wel een financiële impact. Hierbij komt ook nog dat er in Vlaanderen weinig financiële incentives worden voorzien om de reistijd beperkt te houden.

Ten vijfde houdt het criterium afstand (de leerling heeft recht op vervoer naar de dichtstbijzijnde school van zijn keuze) geen rekening met **andere criteria**, zoals bvb. reistijd. Er is op vlak van reistijd of afstand geen beperking ingesteld. Het recht op leerlingenvervoer houdt ook geen rekening met andere elementen in die zin dat het recht van elk kind op leerlingenvervoer even groot is, ongeacht de problematiek van het kind, de thuissituatie, de afstand van de opstapplaats naar de school,...

Ten zesde is er een **cluster aan organisationele elementen** die een rechtstreekse of onrechtstreekse impact hebben op de organisatie van het leerlingenvervoer en daardoor soms ook op de reistijd: (1) het **aantal betrokken actoren** die rechtstreeks of onrechtstreeks een impact kunnen hebben op het leerlingenvervoer is groot, en de samenwerking tussen deze actoren verloopt niet altijd even optimaal of efficiënt. Overleg ontbreekt regelmatig waardoor efficiëntiewinsten soms niet gerealiseerd kunnen worden. (2) Er is sprake van **complexe regelgeving** omdat er ook een grote flexibiliteit aan de dag gelegd wordt in het toekennen van het recht op vervoer. Ouders en scholen verwachten ook flexibiliteit in het toekennen van het recht. (3) Leerlingenvervoer in de praktijk is weinig flexibel omdat het in se georganiseerd wordt als **collectief leerlingenvervoer** en hierbij noodzakelijkerwijze geraakt wordt aan bepaalde, in dit geval nefaste randvoorwaarden voor de reistijd: er is een chauffeur én een begeleider nodig, er is sprake van vaste routes met vaste opstapplaatsen en vaste opstaptijden. Het niveau van flexibiliteit is bijgevolg eerder laag en weinig is nodig om de reistijd onverwachts te verlengen. (4) Onrechtstreeks van belang is dat de **busbegeleiding** pedagogische achtergrond mist wat een impact kan hebben op de beleving van de reistijd. Bovendien heerst er onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid bij eventuele ongevallen. (5) Tot slot is er sprake van een **grote hoeveelheid praktische problemen** die eveneens een impact hebben op de reistijd: gebrek aan buitenschoolse kinderopvang, opstapplaatsen voor kinderen, moeilijk bereikbare huizen, nodige opstaptijd voor kinderen met bepaalde problemen, taal buschauffeurs en begeleiders, kinderen met altemerend verblijf, enzovoort.

Dit geheel maakt dat de verschillende betrokken actoren afhankelijk worden van elkaar om leerlingenvervoer efficiënt en effectief te organiseren, en dus de reistijd te beperken. Onderstaande 'keten' (Teisman & Klijn, 2002)²⁸ schetst de complexiteit van de huidige situatie met betrekking tot het besturen vanuit theoretisch perspectief.



1) Verwachtingen

- i. Ouders verwachten dat hun kind thuis wordt opgepikt en na school weer wordt afgezet. Men verwacht dat dit stipt gebeurt. De meeste ouders die recht hebben op leerlingenvervoer, maken ook gebruik van dit vervoer.
- ii. Scholen verwachten dat de kinderen in een redelijke tijd de afstand van thuis naar school kunnen overbruggen.
- iii. De Lijn verwacht van de vervoerders een correcte uitvoering van hun opdracht.
- iv. De chauffeur en begeleider verwachten dat de kinderen op tijd aan de halte staan.
- v. De chauffeur en begeleider verwachten dat er iemand aanwezig is om het kind aan de halte af te halen indien het kind niet zonder begeleiding naar huis kan gaan.
- vi. De administratie verwacht een correcte, efficiënte en menselijke organisatie van het leerlingenvervoer.

²⁸ Teisman, G.r. & Klijn, E-H. (2002). Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme? *Public Management Review*. 62(2) pp. 197-205

2) Eisen met betrekking tot de output

- 
- i. De reistijd van kinderen moet worden ingekort
 - ii. De organisatie van het leerlingenvervoer moet flexibeler georganiseerd kunnen worden
 - iii. Er worden meer middelen gevraagd vanuit de scholen voor de organisatie van het leerlingenvervoer
 - iv. Kwaliteit busvervoer staat onder druk: zowel infrastructureel als kwalitatief (pedagogische begeleiding op de bus), wat een impact kan hebben op de beleving van de ritduur

3) Toegenomen interdependentie

- 
- i. De middelen van de verschillende actoren moeten bijeengebracht worden om tegemoet te kunnen komen aan de verwachtingen of de output: financiële middelen (subsidies leerlingenvervoer, uitbesteding contracten De Lijn), personele middelen (buschauffeurs, leerlingenbegeleiding, buscoördinatoren), infrastructurele middelen (transport in eigen beheer, uitbesteed transport), informatie (routes, lijsten van kinderen), expertise (problematiek verschillende types).

- 4) Toegenomen complexiteit: de verbinding van de verschillende middelen om te komen tot een gemeenschappelijk doel maakt dat de complexiteit van de organisatie van leerlingenvervoer complex en groot is.



- 5) Op basis van interviews blijkt dat de verschillende actoren het eens zijn dat de **complexiteit groot** is, dat de afhankelijkheid van anderen eveneens groot is, en dat de complexiteit **niet wenselijk is en niet altijd even goed beheersbaar** is.

Op basis van literatuur (Teisman & Klijn, 2002) zou de volgende stap in bovenstaande keten logischerwijze de **creatie van op samenwerking gerichte arrangementen en partnerschappen** zijn.

Het is hier dat er in de praktijk een verschil bestaat. Op basis van enkele interviews, overleg met de VLOR en de ambtelijke werkgroep blijkt dat de rol van scholen in het hele proces varieert. Sommige

scholen werken quasi autonoom in het hele proces: ze maken de lijsten op van leerlingen die gebruik moeten maken van leerlingenvervoer, stippelen de routes uit, vangen problemen op (route aanpassen waar nodig bv., of zelf kinderen oppikken indien nodig). Het is in deze context dat scholen soms stellen dat de 'coördinatie' van het busvervoer bij hen ligt, ook al is dat formeel niet zo. De administratie wordt in deze nauwelijks betrokken, maar wordt enkel gezien als toekenner van het recht op leerlingenvervoer; de exploitant en de Lijn worden hier gezien als uitvoerende organisaties. In dit geval wordt het probleem, volgens het model van Teisman & Klijn (2002), grotendeels aangepakt via traditionele kanalen: scheiding van taken, afbakening van bevoegdheden en verantwoordelijkheden, uitbesteding waar mogelijk.

Andere scholen werken samen binnen een regio, netoverschrijdend, en plegen formeel én informeel overleg met de betrokken organisaties: de Lijn, exploitanten, busbegeleiding, de administratie, enzovoort. Dat maakt van deze organisatie een beleidsnetwerk dat gekenmerkt wordt door een set van horizontale relaties (niet-hiërarchisch), met een zekere mate van stabiliteit en duurzaamheid (ze overleggen op regelmatige basis, pakken samen problemen aan en organiseren het leerlingenvervoer als team) en een zekere mate van structurering, tussen meerdere relatief autonome actoren die onderling afhankelijk zijn om het leerlingenvervoer efficiënt te organiseren (Voets, 2011)²⁹. Een school die geïnterviewd werd en stelde dat het leerlingenvervoer relatief goed verloopt (beperkte reistijd voor leerlingen, samenwerking met actoren, netoverschrijdend) maakt bijgevolg deel uit van een netwerk dat beantwoordt aan volgende kenmerken:

- De betrokken actoren zijn relatief **autonoom**, wat maakt dat de actoren niet noodzakelijk gedwongen kunnen worden tot handelingen.
- De **uitwisseling van hulpbronnen staat centraal**: men is er zich van bewust dat samenwerking nodig is. Om het met een citaat uit het interview te staven: "het leerlingenvervoer heeft ons gedwongen netoverschrijdend en met de verschillende partners samen te werken; iets wat we vroeger niet deden".
- Via **onderhandeling en overleg** wordt het probleem aangepakt: er is intensief informeel overleg en regelmatig formeel overleg.
- De partners zijn zich bewust dat ze samen bijdragen bij tot een **collectief doel**: "we moeten het niet alleen doen voor de leerlingen, maar ook voor de ouders die het al moeilijk hebben met deze kinderen. Dat is onze plicht."

²⁹ Voets (2011). *Netwerkmanagement*. In Bouckaert, G., Hondeghem, A., Voets, J., Op de Beeck, S. & Cautlaert, E. (eds.) *Handboek Overheidsmanagement*. Brugge: Vanden Broele Uitgeverij.

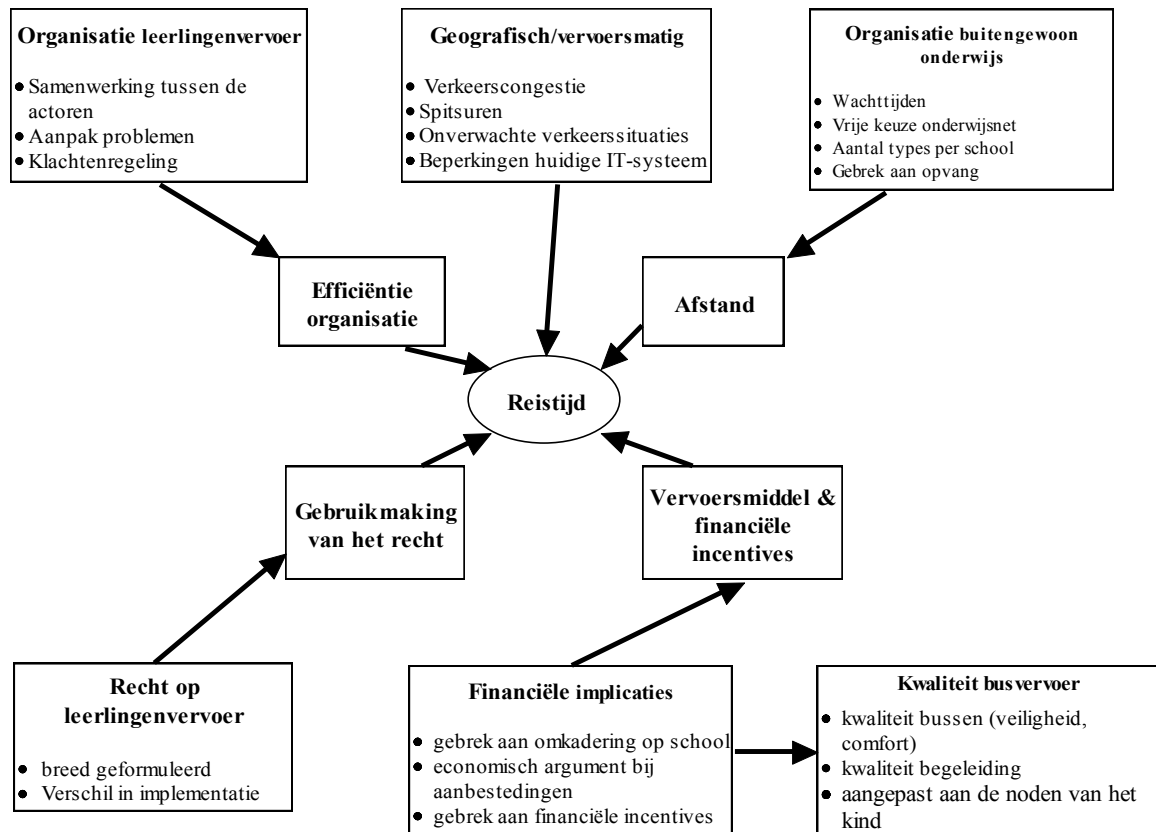
Vanuit managementperspectief kunnen de twee modellen tegenover elkaar worden afgezet:

In het eerste voorbeeld is er sprake van een éénduidige structuur, de organisatie van het leerlingenvervoer past in heldere doelen en duidelijk gedefinieerde problemen, de organisatie is erop gericht het systeem van leerlingenvervoer te beheersen, en men houdt zich voornamelijk bezig met plannen en ontwerpen (“we zijn al tevreden als de kinderen op tijd op school geraken”).

In het tweede voorbeeld is er sprake van een gedeelde structuur, wordt de problematiek van leerlingenvervoer behandeld vanuit het perspectief van de verschillende actoren (met bvb. inspraak van busbegeleiders), wordt er gekeken naar opportuniteiten om samen te werken en wordt er strategisch omgegaan met de complexiteit (“in principe zijn we concurrenten, maar we moeten samenwerken om dit te kunnen realiseren”). Kenmerkend is ook het gevoel van vertrouwen tussen de verschillende partners (“Ik moet maar naar x of y bellen, en het is geregeld, en zij bellen mij ook als het nodig is”).

Hiermee worden de twee voorbeelden, weliswaar gebaseerd op slechts enkele interviews, tegenover elkaar geplaatst. Wellicht is de variatie in de praktijken in Vlaanderen nog groter. Daarentegen lijken er wel indicaties te zijn dat de organisatie van het leerlingenvervoer zich op dit continuüm bevindt. De ‘foto’ van het leerlingenvervoer voor het buitengewoon onderwijs in Vlaanderen is bijgevolg complex, omdat de theorie (verdeling van bevoegdheden) en de manier waarop het geïmplementeerd wordt sterk verschillend is.

De organisatie en de manier waarop actoren omgaan met de problematiek hebben bijgevolg een impact op de reistijd. Immers, het recht op vervoer naar de dichtstbijzijnde school van de eigen keuze krijgt gestalte via de samenwerking van een aantal actoren. De reistijd die hieraan verbonden is, is eveneens het gevolg van de samenwerking en de concrete organisatie. Het gaat hier namelijk over de afspraken die de school met de vervoerder maakt, de afstemming tussen het draaiboek die de school opstelt voor de dagelijkse routes en de uitgestippelde route van de Lijn, het aantal kinderen dat recht op vervoer krijgt, enzovoort. Bijgevolg kunnen we stellen dat het criterium afstand in haar globaliteit verder zal worden onderzocht en dat een alternatief voor dit criterium wellicht verschillende contextvariabelen zal kennen. Onderstaande figuur geeft aan hoe reistijd het gevolg is van het samenspel van een aantal factoren.



Om dit hoofdstuk af te sluiten wordt er ter illustratie nog een overzicht gegeven van de reistijden van trajecten die langer dan 220 minuten duren, voor het schooljaar 2011-2012 (Kinderrechtencommissariaat: 2013)³⁰. Dit zijn dus de absolute outliers van de kinderen die heel lang op de bus zitten.

Overzicht ritduur (gegevens schooljaar 2011- 2012) Entiteit	Aantal ritten	Aantal leer- lingen	Ritten > 220 min	Leerlingen > 220 min	% leerlingen
Antwerpen	413	11.006	137	503	4.57%
Vlaams-Brabant	234	5.208	41	64	1.23%
Limburg	238	6.839	31	57	0.83%
Oost-Vlaanderen	369	8.888	49	128	1.44%
West-Vlaanderen	310	8.687	55	139	1.60%
TOTAAL	1.564	40.628	313	891	2.19%

Tabel 4. Overzicht ritduur

5.5. Besluit

Bovenstaande probleemanalyse trachtte inzicht te geven in de huidige Vlaamse situatie met betrekking tot het leerlingenvervoer voor het buitengewoon onderwijs. De analyse heeft een aantal elementen aangetoond: 1) dat reistijd het effect is van het samenspel van verschillende factoren; 2) de complexiteit in de organisatie van het leerlingenvervoer van het moment dat iemand het recht aanvraagt tot en met het concrete vervoer; 3) de wisselende praktijken in Vlaanderen die een impact hebben op de reistijd en 4) mogelijke problemen met het leerlingenvervoer in het algemeen.

In de volgende twee hoofdstukken zal er worden weergegeven hoe twee andere landen omgaan met dezelfde problematiek, m.n. Nederland en Schotland.

Nederland werd geselecteerd omwille van de grote vergelijkbaarheid met Vlaanderen, de evoluties die ze momenteel ondernemen met betrekking tot meer inclusief onderwijs en de impact daarvan op leerlingenvervoer en de interesse vanuit verschillende stakeholders. Schotland werd geselecteerd omwille van de potentieel inspirerende praktijken: Schotland is verder gevorderd inzake inclusief onderwijs, heeft grotere verzorgingsgebieden (cfr. infra) wat voor de problematiek van het leerlingenvervoer bijzonder interessant is en kan hierdoor dus bijkomende interessante inzichten leveren ten opzichte van Nederland. De selectie van de landen, met de overweging van voor- en nadelen, werd in overleg met de stuurgroep genomen.

³⁰ Kinderrechtencommissariaat 2013-2014. Knelpuntnota Leerlingenvervoer Buitengewoon Onderwijs.

6. Buitenlandse case : Nederland

6.1. Het onderwijssysteem in Nederland

Om de vergelijking met het leerlingenvervoer in Nederland te kunnen maken is het van belang om in een eerste deel in te gaan op het onderwijssysteem van Nederland. In dit onderdeel wordt er stilgestaan bij de algemene onderwijsstructuur en enkele kengetallen die het onderwijs in Nederland illustreren alvorens het leerlingenvervoer zelf te bespreken.

6.1.1. Algemene onderwijsstructuur

De verantwoordelijkheid voor het onderwijssysteem van Nederland ligt bij de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap³¹ bepaalt de wettelijke voorwaarden van voor- en vroegschoolse educatie, primair onderwijs, voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs (Eurypedia: 2013)³². De aansturing van het voortgezet algemeen onderwijs voor volwassenen (vavo) valt eveneens onder de verantwoordelijkheid van het ministerie. Voor het hoger onderwijs bepaalt de overheid een raamwerk waarbinnen de instellingen voor hoger onderwijs moeten onderwijzen, maar het is de verantwoordelijkheid van de instelling om dit binnen het onderwijs- en examenprogramma te integreren. Ditzelfde geldt voor universiteiten.

In Nederland is het bestuur van de scholen in het primair, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs lokaal georganiseerd; vandaar dat er gesteld wordt dat het onderwijssysteem in Nederland een decentrale organisatie kent. Voor de bespreking van de Nederlandse case in dit project is dit een belangrijk uitgangspunt. Ook voor het leerlingenvervoer heeft deze decentrale aanpak belangrijke implicaties (cfr. Infra).

Het onderwijssysteem ziet er in grote lijnen als volgt uit (Eurypedia: 2013):

- Tot de leeftijd van 4 jaar kunnen kinderen worden opgevangen in een kinderdagverblijf. Voor kinderen jonger dan 4 jaar zijn de onderwijsvoorzieningen in Nederland algemeen gezien

³¹ Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) bestaat uit een bestuursdepartement en een aantal uitvoerende diensten en inspecties. De ambtelijke leiding van het departement bestaat uit het managementteam OCW, met aan het hoofd de secretaris-generaal. Voor meer informatie, zie: <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ocw/organisatie/organogram>

³² Eurypedia (2013). European Encyclopedia on National Education Systems <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Nederland:Overzicht>

beperkt. De enige uitzondering hierin is de **voor- en vroegschoolse educatie** die zich richt tot kinderen van 2 tot en met 5 jaar die een risico lopen op een onderwijsachterstand.

- Vanaf 4 jaar gaan kinderen naar het **basisonderwijs**, ook al geldt de leerplicht pas vanaf 5 jaar.
- Vanaf 12 jaar kiezen de leerlingen voor één van de 3 soorten **voortgezet onderwijs**:
 - o het voorbereidende middelbaar beroepsonderwijs (vmbo) dat een duur van 4 jaar heeft. De leerlingen die het vmbo niet met een diploma kunnen afsluiten, ook niet met langdurige extra hulp, kunnen **praktijkonderwijs** genieten dat tot doel heeft leerlingen voor te bereiden op een plek op de arbeidsmarkt.
 - o het hoger algemeen voortgezet onderwijs (havo) dat 5 jaar duurt;
 - o het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vwo) dat een duur van 6 jaar heeft.

De meeste scholen voor voortgezet onderwijs maken deel uit van een scholengemeenschap waarin meerdere schoolsoorten samenwerken en waarin leerlingen kunnen doorstromen of overstappen naar andere schoolsoorten.

Naast het hierboven beschreven reguliere basisonderwijs en het voortgezet onderwijs zijn er scholen voor **speciaal basisonderwijs**³³. Dit zijn scholen die niet onder de noemer ‘speciaal onderwijs’ passen (cfr. infra), maar wettelijk onder het reguliere onderwijs vallen. Deze scholen vangen leerlingen op die enige tijd extra ortho-pedagogische en ortho-didactische ondersteuning nodig hebben (Eurypedia: 2013). De Rijksoverheid (2013) definieert de doelgroep van deze scholen als volgt: moeilijk lerende kinderen, kinderen met opvoedingsmoeilijkheden en alle andere kinderen die speciale ondersteuning en aandacht nodig hebben. Deze scholen hebben dezelfde kerndoelen als gewone basisscholen, maar de leerlingen krijgen meer tijd om deze te bereiken. De scholen hebben kleinere groepen en meer deskundigen. Om een idee te geven van de grootte op basis van verkregen cijfers van het Ministerie: deze scholen hebben een gemiddelde van 123 leerlingen (in 2013; mediaan is 113), met een maximum van 393 leerlingen en een minimum van 15 leerlingen.

Leerlingen kunnen tot hun 14e jaar op een school voor speciaal basisonderwijs terecht. In de praktijk gaat het hier voornamelijk om kinderen met een licht verstandelijke achterstand (IQ 80; Interview ministerie OCW). Na het speciaal basisonderwijs gaan leerlingen naar het vmbo, het praktijkonderwijs of het voortgezet speciaal onderwijs. Deze categorie zal bij de bespreking van het leerlingenvervoer eveneens in de aandacht staan, omdat de leerlingen die naar het speciaal

³³ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/basisonderwijs/soorten-basisscholen>

basisonderwijs gaan, in Vlaanderen voor een groot stuk terecht zouden komen in het buitengewoon onderwijs. Voor de vergelijking van beide regio's is het dus belangrijk het speciaal basisonderwijs mee in de aandacht te nemen.

Naast het reguliere en speciale basisonderwijs is er in Nederland het **speciaal onderwijs** “voor kinderen met een handicap, chronische ziekte of stoornis. Deze kinderen krijgen hier meer aandacht en ondersteuning dan in het gewone onderwijs” (Rijksoverheid: 2013³⁴). Het speciaal onderwijs is het equivalent van het buitengewoon onderwijs in Vlaanderen. In het speciaal onderwijs worden vier clusters onderscheiden:

- **Cluster 1: blinde, slechthorende kinderen**

Dit zijn scholen voor kinderen met een visuele handicap of kinderen met een meervoudig handicap die slechthorend of blind zijn. De meeste van deze kinderen gaan met speciale begeleiding naar het gewone onderwijs. De overige bezoeken speciale scholen.

- **Cluster 2: dove, slechthorende kinderen**

Cluster 2 bestaat uit scholen voor dove en slechthorende kinderen en voor kinderen met ernstige spraakmoeilijkheden of taalmoeilijkheden. De scholen zijn er ook voor kinderen met communicatieve problemen, zoals bij bepaalde vormen van autisme.

- **Cluster 3: gehandicapte en langdurig zieke kinderen**

Dit zijn scholen voor leerlingen met lichamelijke of verstandelijke beperkingen. En voor langdurig zieke kinderen en leerlingen met epilepsie.

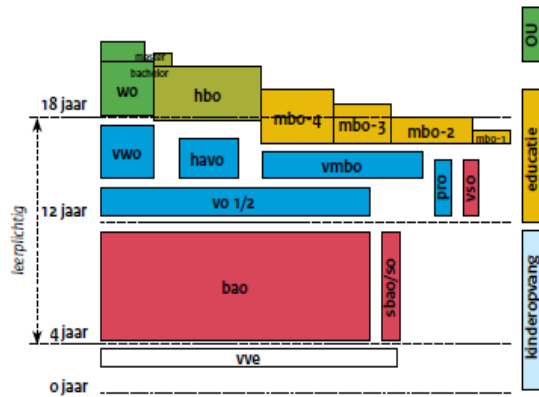
- **Cluster 4: kinderen met stoornissen en gedragsproblemen**

Dit cluster bestaat uit scholen voor kinderen met psychiatrische stoornissen of ernstige gedragsproblemen. Ook scholen die verbonden zijn aan pedologische (kinderkundige) instituten vallen onder dit cluster.

Hieronder wordt schematisch een overzicht gegeven van het onderwijssysteem in Nederland (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2012.)) In dit onderdeel zal er enkel worden ingegaan op het speciaal onderwijs en het speciaal basisonderwijs.

³⁴ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/speciaal-onderwijs>

Het Nederlandse onderwijsstelsel



bao	basisonderwijs
bbl	beroepsbegeleidende leerweg
bol	beroepsopleidende leerweg
havo	hoger algemeen voortgezet onderwijs
hbo	hoger beroepsonderwijs
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
ou	open universiteit
pro	praktijkonderwijs
sbao	speciaal basisonderwijs
so	speciaal onderwijs
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
vo	voortgezet onderwijs
vso	voortgezet speciaal onderwijs
ve	voor- en vroegschoolse educatie
vwo	voorbereidend wetenschappelijk onderwijs
wo	wetenschappelijk onderwijs

6.1.2. Enkele kengetallen

Om meer zicht te hebben op de omvang van het onderwijs in Nederland worden hieronder enkele kengetallen meegegeven. Voor een volledig overzicht van de data beschikbaar over onderwijs kan er verwezen worden naar de website van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Onderstaande tabel geeft de kerncijfers weer van de leerlingen in het primair onderwijs. Waar het basisonderwijs in 2012 95,3% van het aantal leerlingen omvatte, omvatte het speciaal basisonderwijs 2.5% en het speciaal onderwijs 2.1%. Dat is een belangrijke vaststelling omdat dat aantoont dat de grootte van het speciaal basisonderwijs in Nederland proportioneel vergelijkbaar is met die van het speciaal onderwijs. De absolute aantallen staan in vergelijkend perspectief in de bovenste helft van de tabel genoteerd. Wat de evolutie betreft, is het zo dat het aantal leerlingen in het speciaal basisonderwijs tussen 2008 en 2012 gedaald is van 44.000 naar ongeveer 40.000. In het speciaal onderwijs is het aantal leerlingen in Nederland eveneens gedaald in diezelfde periode: van 34400 leerlingen naar 33600 leerlingen. Voor het voortgezet speciaal onderwijs is het dan weer gestegen: van 32000 naar 37000 leerlingen (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: 2012³⁵). Op het totaal van het speciaal onderwijs is het dus zo dat het aantal leerlingen wel toegenomen is. Voeg daar het speciaal basisonderwijs aan toe en de cijfers blijven constant tussen 2008 en 2012.

Aantal leerlingen primair onderwijs					
	2008	2009	2010	2011	2012
Aantal leerlingen (x1000)					
Totaal PO	1663.8	1659.2	1647.0	1629.8	1608.9
Totaal BAO + SBAO + (V)SO	1663.4	1658.7	1646.6	1629.4	1608.5
BAO+SBAO+SO	1631.5	1625.3	1611.9	1593.4	1571.4
BAO	1553.0	1547.8	1534.9	1517.4	1497.9
SBAO	44.1	43.3	42.8	41.8	39.9
SO	34.4	34.2	34.2	34.2	33.6
VSO	31.9	33.4	34.6	35.9	37.1
Procentuele verdeling aantal leerlingen					
BAO	95.2	95.2	95.2	95.2	95.3
SBAO	2.7	2.7	2.7	2.6	2.5
SO	2.1	2.1	2.1	2.1	2.1

Tabel 1. Aantal leerlingen primair onderwijs. Bron: Ministerie OCW (2012)

De verdeling in het speciaal onderwijs, per cluster, kan hieronder worden teruggevonden. De grootste categorie betreft dus cluster 3 en cluster 4 kinderen. Hieronder zal nog worden

³⁵ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2012). *Kerncijfers 2008-2012 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*

weergegeven dat deze scholen ook het minst ver uit elkaar liggen. Bemerkt dat de daling in het speciaal onderwijs dus enkel te wijten is aan de daling in cluster 3.

Aantal leerlingen SO en VSO naar cluster, x 1000					
	2008	2009	2010	2011	2012
SO					
Cluster 1	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
Cluster 2	6.9	6.9	6.9	6.9	6.9
Cluster 3	14.7	14.3	14.0	13.7	13.1
Cluster 4	12.2	12.7	12.8	13.2	13.1
VSO					
Cluster 1	0.2	0.3	0.3	0.2	0.3
Cluster 2	2.2	2.2	2.2	2.3	2.3
Cluster 3	12.5	12.9	12.9	13.3	13.4
Cluster 4	17.0	18.1	19.2	20.1	21.1
Totaal	66.3	67.8	68.9	70.2	70.7

Tabel 2. Aantal leerlingen SO en VSO naar cluster

Om een idee te krijgen van het aantal leerlingen dat naar een school voor speciaal basisonderwijs gaat: in 2012 waren dat gemiddeld 135 leerlingen. Het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs, per school (lager en middelbaar samen), was in 2012 gemiddeld 219.

Instellingen primair onderwijs					
	2008	2009	2010	2011	2012
Instellingen					
Po vestigingen (scholen en nevenvestigingen)	7920	7910	7865	7812	7727
Po scholen	7528	7515	7480	7434	7360
Bao scholen	6892	6881	6848	6806	6742
Bao nevenvestigingen	163	166	163	159	157
Sbao scholen	313	311	308	304	296
Sbao nevenvestigingen	38	32	25	22	19
(v)so scholen	323	323	324	324	322
(v)so nevenvestigingen	191	197	197	197	191
Gemiddelde schoolgrootte (aantal leerlingen per school)					
Bao	225	225	224	223	222
Sbao	141	139	139	137	135
(v)so	205	209	213	217	219

Tabel 3. Instellingen primair onderwijs

Tot slot is het belangrijk om even stil te staan bij de geografische spreiding van de scholen. Dit is belangrijk, omdat dat rechtstreeks een impact heeft op de reistijd van het leerlingenvervoer.

Onderstaande kaart geeft een overzicht per cluster in het speciaal onderwijs. De kaart daaronder geeft een overzicht van de spreiding van het speciaal basisonderwijs.

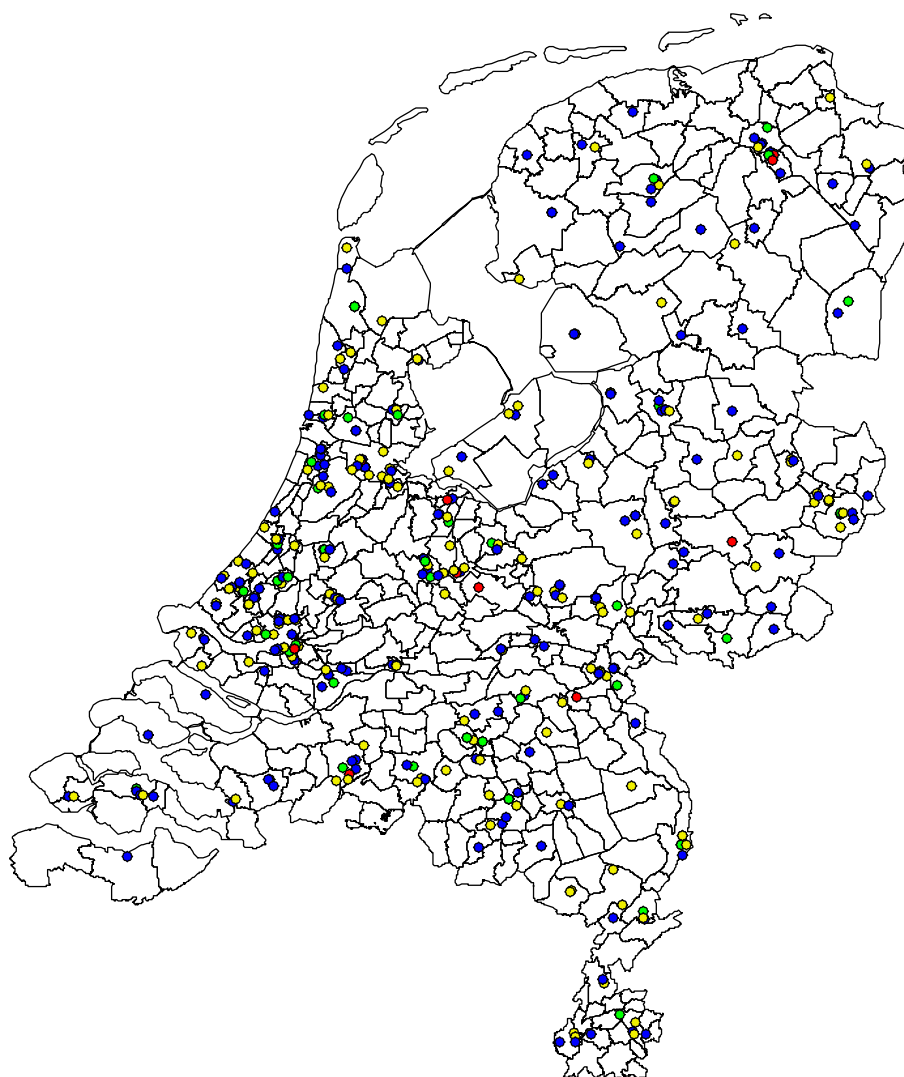
SO vestigingen naar cluster

● 1 (10)

● 2 (55)

● 3 (173)

● 4 (140)



Op basis van verkregen data van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap kan er bepaald worden wat de gemiddelde afstand is tussen scholen van een bepaald type. Let wel dat het hier kilometers in vogelvlucht betreft.

Voor **cluster 1** scholen, is de gemiddelde afstand van een gemeente naar dit type school 32.165km, met een maximum van 137km en een minimum van 1.3 kilometer. Het betreft hier 18 scholen verspreid in heel Nederland, wat de grote afstanden verklaart. Merk op dat bovenstaande kaart 10 scholen betreft, maar de kaart geeft enkel lager onderwijs weer. Bij deze cijfers is het voortgezet onderwijs meegerekend. In het geval van lager onderwijs is de gemiddelde afstand die gereden moet worden door de daar aanwezige kinderen 25.4km.

Voor **cluster 2** scholen is de gemiddelde afstand 16.4km, met een maximum van 70.8km en een minimum van 206 meter. Zonder de VSO-scholen is het gemiddelde 14km. In totaal gaat het over 55 scholen; met de VSO scholen erbij gaat het over 81 scholen.

Voor **cluster 3** scholen is de gemiddelde afstand 6.3km, met een maximum van 26km. Het betreft hier 173 SO-scholen en 156 VSO-scholen.

Voor **cluster 4** scholen is de gemiddelde afstand 6km, met een maximum van 32km. Het betreft hier 140 scholen en 201 VSO-scholen.

sbao vestingen



Tot slot: de gemiddelde afstand van een gemeente tot een sbao-vestiging is 4.6 kilometer, voor 313 scholen, wat aangeeft dat er algemeen gezien een sterke nabijheid is van dit type scholen.

6.1.3. Nieuwe ontwikkelingen

In het hierboven beschreven systeem van onderwijs wordt in principe een onderscheid gemaakt tussen leerlingen die nood hebben aan lichte ondersteuning en zij die nood hebben aan zware ondersteuning. In 2003 werd de leerlinggebonden financiering ('rugzak') ingevoerd zodat een aantal van de leerlingen die zware ondersteuning nodig hebben, kunnen deelnemen aan het regulier onderwijs. Of je nu recht hebt op een 'rugzak' of plaatsing in het (voortgezet) speciaal onderwijs is geregeld via landelijke voorwaarden - de 'landelijke indicatiesystematiek'³⁶.

Het onderscheid tussen lichte ondersteuning en zware ondersteuning had een grote implicatie:

- Om de **lichte ondersteuning** voor leerlingen te regelen, werken alle basisscholen en speciale scholen voor basisonderwijs samen in 240 samenwerkingsverbanden. De scholen zijn dit verplicht. Elk samenwerkingsverband heeft een permanente commissie leerlingenzorg die beoordeelt of een leerling kan worden toegelaten tot het speciaal basisonderwijs. Ook de scholen voor voortgezet onderwijs werken samen in 83 samenwerkingsverbanden. Hierin neemt ten minste 1 school voor praktijkonderwijs deel en 3 scholen voor middelbaar algemeen voortgezet onderwijs of voor voorbereidend beroepsonderwijs. Scholen voor havo en vwo zijn niet verplicht om aan te sluiten bij een samenwerkingsverband, maar in de praktijk is dit bijna altijd het geval.
- Voor **zware ondersteuning** zijn er enkele mogelijkheden. Ofwel gaan de leerlingen zonder rugzak naar het (voortgezet) speciaal onderwijs; ofwel gaan de leerlingen met rugzak naar een reguliere school. Dit wordt geregeld via de commissies voor indicatiestelling: de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs werken, met uitzondering van cluster 1, samen in 34 regionale expertisecentra. Elk regionaal expertisecentrum heeft een commissie voor de indicatiestelling die volgens vastgestelde indicatiecriteria toetst of leerlingen toelaatbaar zijn tot het (v)so. Een positieve indicatie geeft ook de mogelijkheid tot inschrijving bij een reguliere school met het leerlinggebonden budget (rugzakje). Voor elke leerling met een indicatie volgt een hogere bekostiging, in de vorm van de hogere bekostiging van het (v)so of in de vorm van het rugzakje voor regulier onderwijs (www.passendonderwijs.nu).

Ter illustratie: het aantal leerlingen met dit type financiering is in het voortgezet onderwijs toegenomen van 14.000 naar bijna 20.000 en gedaald in het (speciaal) basisonderwijs van 22.000 naar 19.000 leerlingen (Ministerie OCW, 2012).

³⁶ www.passendonderwijs.nl

Het systeem dat tot voor kort nog bestond, is onder druk gekomen omwille van verschillende knelpunten:

- 1) In het huidige systeem krijgen kinderen een indicatie voor lichte of zware ondersteuning. Daarvoor lopen verschillende procedures naast elkaar. Vervolgens moeten ouders zelf nog op zoek naar een geschikte school. Jaarlijks zitten hierdoor zo'n 2.500 leerplichtige kinderen ten minste 4 weken thuis.
- 2) Het systeem is complex en bureaucratisch: er wordt gesteld dat er op dit moment in elke gemeente 5 tot 14 samenwerkingsverbanden actief zijn. Elk samenwerkingsverband heeft een eigen indicatiesystematiek. Hierdoor moeten ouders verschillende procedures doorlopen als hun kind eerst lichte ondersteuning en daarna zwaardere ondersteuning nodig heeft. Daarnaast is het aanvragen van een indicatie voor zowel scholen als ouders erg arbeidsintensief en zijn de doorlooptijden lang.
- 3) Het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs of met een rugzak is over het algemeen sinds 2003 toegenomen: in het (v)so is het aantal leerlingen gestegen van circa 55.000 naar 70.000. Het aantal leerlingen met een rugzak is gestegen van 11.000 naar 39.000. Uit onderzoek blijkt dat er meerdere oorzaken zijn om de groei te verklaren: betere diagnostiek die leidt tot eerdere erkenning; de verruiming van definities van sommige stoornissen; hogere maatschappelijke eisen aan jongeren; betere bekendheid van de bestaande regelingen. De groei van leerlingen die speciaal onderwijs volgen zou te maken hebben met de inrichting van het huidige systeem. Dit is zo ingericht dat basisscholen en leerlingen weinig belang hebben bij het kiezen van een goedkope voorziening.
- 4) De voorzieningen voor extra ondersteuning in het onderwijs en het bredere (jeugd)zorgdomein zijn niet goed op elkaar afgestemd. Leraren, zorgcoördinatoren en hulpverleners in de zorg werken wel steeds meer samen, maar de systemen zijn naast elkaar georganiseerd.
- 5) Ongeveer een kwart van de scholen voor speciaal onderwijs staat onder verscherpt toezicht van de inspectie. Door de snelle groei die het speciaal onderwijs heeft doorgemaakt, is de kwaliteit onder druk komen te staan. Daartegenover staat dat leraren in het regulier

onderwijs het vaak moeilijk vinden om met leerlingen met een specifieke onderwijsbehoefte om te gaan en het onderwijs af te stemmen op verschillen in de klas.

Omwille van bovenstaande redenen heeft Nederland gekozen voor een nieuw systeem van samenwerkingsverbanden³⁷. De belangrijkste principes zijn de volgende: de Wet passend onderwijs is op 9 oktober 2012 aangenomen door de Eerste Kamer. Als de wet op 1 augustus 2014 ingaat, krijgen scholen een **zorgplicht**, wat betekent dat scholen ervoor verantwoordelijk zijn om elk kind een goede onderwijsplek te bieden. Dat kan op de eigen school zijn, eventueel met extra ondersteuning in de klas, op een andere reguliere school in de regio of in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Ouders worden hierbij nauw betrokken. Om ervoor te zorgen dat deze zorgplicht gerealiseerd kan worden, vormen reguliere en speciale scholen samen **regionale samenwerkingsverbanden**. De scholen in het samenwerkingsverband maken afspraken over de ondersteuning aan leerlingen en de bekostiging daarvan. Ten gevolge van de wet op passend onderwijs is het zo dat de scholen dus verantwoordelijk zijn om alle leerlingen een passende onderwijsplek te bieden, binnen het eigen samenwerkingsverband, maar eventueel ook daarbuiten.

Voorheen moesten ouders van een kind dat extra ondersteuning nodig heeft, zelf op zoek naar een geschikte school. Vanaf 1 augustus 2014 melden ouders hun kind aan bij de school van hun keuze, en heeft de school de taak om het kind een passende onderwijsplek te bieden. Op de eigen school, of op een andere school in het reguliere onderwijs of het (voortgezet) speciaal onderwijs (v)so. De landelijke financiële ruimte om zo'n 70.000 kinderen in het (v)so te plaatsen, blijft bestaan.

Om alle kinderen een passende onderwijsplek te bieden, gaan scholen samenwerken in regionale samenwerkingsverbanden. In het primair en het voortgezet onderwijs worden ongeveer 75 samenwerkingsverbanden geformeerd. Deze samenwerkingsverbanden werden recent gevormd. De concrete werking zal nog tijd in beslag nemen.

Heel concreet gaat de toekenning van een passende onderwijsplek als volgt:

- De school waar een kind is aangemeld, is verplicht om eerst te kijken of het kind extra ondersteuning in de klas kan krijgen. Kan de school zelf geen passende onderwijsplek bieden, dan wordt gekeken naar een andere reguliere school binnen het samenwerkingsverband die de juiste ondersteuning kan bieden of een plek in het (v)so.
- Ouders melden hun kind ten minste 10 weken voor het begin van het schooljaar aan bij de school van hun keuze. Na aanmelding heeft de school 6 weken de tijd om te beslissen over

³⁷ www.passendonderwijs.nl

de toelating van de leerling. Deze periode kan eenmaal met 4 weken worden verlengd. Heeft het bestuur na 10 weken nog geen besluit genomen? Dan heeft de leerling recht op tijdelijke plaatsing op de school van aanmelding tot de school wel een goede plek heeft gevonden. Zijn ouders het niet eens met de toelatingsbeslissing van de school, dan kunnen ze een beroep doen op ondersteuning door een onderwijsconsulent. Onderwijsconsulenten bemiddelen kosteloos tussen ouders en de school. Als dat niet werkt, kunnen ouders terecht bij de (tijdelijke) landelijke geschillencommissie passend onderwijs.

- Voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, stelt de school een ontwikkelingsperspectief op. Hierin staat welke onderwijsdoelen de leerling zal kunnen halen. De school voert op overeenstemming gericht overleg met de ouders over het opstellen van het ontwikkelingsperspectief. Scholen in het voortgezet onderwijs betrekken ook de leerling zelf hierbij. Als de leerling meerderjarig en handelingsbekwaam is, is dit zelfs verplicht. Verder gebruikt de school medische gegevens, informatie over eerder verleende hulp en ondersteuning en behaalde leerresultaten. Ze kijkt naar de thuissituatie en doet eventueel aanvullende observaties of onderzoek. Op basis van al deze informatie stelt de school het ontwikkelingsperspectief van de leerling op. Met het ontwikkelingsperspectief komt het bestaande handelingsplan te vervallen.
- Docenten in het reguliere onderwijs kunnen meer te maken krijgen met verschillen in de klas. Het is dus van belang dat zij voldoende ruimte krijgen om zich te kunnen voorbereiden op de nieuwe situatie. Bij het opstellen van het schoolondersteuningsprofiel brengt de school in kaart wat de gewenste extra professionalisering is. Zittende leerkrachten kunnen bijvoorbeeld extra scholing krijgen om beter te leren omgaan met de verschillen tussen de leerlingen in de klas. Ook kan het speciaal onderwijs met het regulier onderwijs expertise uitwisselen. Zo kunnen scholen tijdelijk of structureel ambulant begeleiders inzetten die leerlingen, leraren en teams ondersteunen.
- Om scholen te helpen hun zorgplicht uit te voeren bij de aanmelding van een leerling met een extra ondersteuningsbehoefte, heeft het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap stroomschema's ontworpen voor 4 situaties:
 - aanmelding van een nieuwe leerling in het primair onderwijs
 - aanmelding van een nieuwe leerling in het voorgezet onderwijs
 - aanmelding van een nieuwe leerling in het (voortgezet) speciaal onderwijs
 - een leerling zit al op een reguliere school als blijkt dat hij extra ondersteuning nodig heeft

De stroomschema's laten precies zien welke procedures een school moet doorlopen als een leerling een extra ondersteuningsbehoefte heeft.

Deze nieuwe wet op Passend Onderwijs is belangrijk, ook voor de organisatie van het leerlingenvervoer, en de implicaties van de reistijd. Het uitgangspunt van het passend onderwijs is dat het 'dichtbij huis' zou moeten zijn, wat een directe impact heeft op het vervoer. Dat betekent dat de rest van het rapport enerzijds ingaat op de situatie van het leerlingenvervoer zoals die bestond voor de Wet op het Passend Onderwijs en nagaat wat de mogelijke implicaties zijn van de nieuwe wet op het leerlingenvervoer.

6.2. Leerlingenvervoer in Nederland

6.2.1. Inleiding

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het leerlingenvervoer berust sinds 1920 bij de gemeente. Het Ministerie van Onderwijs stelde destijds centrale regels voor leerlingenvervoer vast, die door de gemeenten werden uitgevoerd. Vervolgens konden de gemeenten 80 procent van de uitgaven voor leerlingenvervoer bij de rijksoverheid declareren. In 1987 kreeg de gemeente meer beleidsvrijheid bij de uitvoering van het leerlingenvervoer.

Sardes (2012)³⁸ vindt een aantal redenen terug waarom het de gemeenten waren die destijds de bevoegdheid over het leerlingenvervoer hebben gekregen:

- De bestaande regeling inzake leerlingenvervoer liet een dermate hoeveelheid beleidsvrijheid toe die door de centrale overheid moeilijk te beheersen was.
- De uitgaven op centraal niveau zouden gereduceerd kunnen worden omdat de kosten van het leerlingenvervoer naar het gemeentefonds zouden worden overgeheveld.
- De gemeenten zijn beter in staat de lokale situatie in te schatten om de juiste afwegingen te maken.

Ondertussen is het zo geregeld dat het de gemeenteraad is die een verordening op het leerlingenvervoer moet opstellen die moet voldoen aan regels die in de onderwijswetten zijn opgenomen. De gemeenten hebben de mogelijkheid om een kilometer- en leeftijdsgrens vast te

³⁸ Sardes (2012). *Verantwoordelijk voor vervoer. Een onderzoek naar de voor- en nadelen van het verleggen van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het leerlingenvervoer*. Sardes: Utrecht.

stellen en een ouderbijdrage te heffen (Sardes, 2012) (cfr. Infra). De kilometergrens en de ouderbijdragen mogen niet hoger zijn dan een in de wet vastgelegde grens. De Vereniging voor Nederlandse Gemeenten heeft in functie hiervan een modelverordening opgemaakt die de gemeenten kunnen hanteren voor de uitvoering van hun eigen verordening³⁹. Dat is niet verplicht. De gemeente heeft de keuze om de verordening breed of meer restrictief te bepalen. Dat impliceert dat dezelfde modelverordening een gevarieerde uitvoeringspraktijk kan teweegbrengen. Strikt genomen hebben gemeenten dus redelijk wat beleidsvrijheid om het leerlingenvervoer te regelen; de VGN benadrukt echter dat deze beleidsvrijheid door de wettelijke restricties in de praktijk eigenlijk beperkt is.

6.2.2. *Recht op leerlingenvervoer*

De oorsprong voor de regeling van het leerlingenvervoer is gelegen in artikel 23, vierde lid, van de Grondwet (Ministerie OCW, 2013). Hierin wordt in de eerste volzin bepaald: “In elke gemeente wordt van overheidswege voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs gegeven in een genoegzaam aantal openbare scholen”.

Dat wil zeggen dat wanneer er bij ouders behoefte is aan een openbare school, deze er ook moet komen. Hiervan mag bij wet worden afgeweken, bijvoorbeeld door het stellen van “stichtingsnormen”, als er een andere openbare school beschikbaar is waar de ouders hun kind het gewenste onderwijs kunnen laten volgen. Hieraan is invulling gegeven met een regeling voor het leerlingenvervoer. Door vervoer te regelen kan een leerling die een openbare school wil bezoeken, terwijl die niet nabij voorhanden is, toch op een andere openbare school terecht. Bij de totstandkoming van de huidige regelgeving voor het leerlingenvervoer is artikel 23 zo geïnterpreteerd dat deze regeling ook van toepassing is op het speciaal onderwijs.

Het recht op leerlingenvervoer zelf wordt vervolgens geregeld in de Artikels 4 van de Wet op het primair onderwijs, van de Wet op de expertisecentra en van de Wet op het voortgezet onderwijs.

De regeling leerlingenvervoer heeft als doel elke leerling in staat te stellen de voor hem **dichtstbijzijnde toegankelijke school** te bezoeken⁴⁰. Hiervoor komen in aanmerking:

- Leerlingen van het primair onderwijs die op **grote afstand** van de dichtstbijzijnde school wonen. Er wordt hierbij desgewenst rekening gehouden met de godsdienstige richting of

³⁹ www.vng.nl

⁴⁰ Kennisplatform Verkeer & Vervoer (2013). *Handboek professioneel aanbesteden leerlingenvervoer. Mei 2013*. KpVV: Ede.

levensbeschouwing van ouders en school. Voor het leerlingenvervoer heeft dat implicaties gezien de afstand tussen scholen van een bepaalde richting (voornamelijk de reformatische) groter is.

- Leerlingen van het primair of voortgezet onderwijs met een **handicap**. Het gaat hierbij om leerlingen van zowel het regulier als het speciaal onderwijs.

Het uitgangspunt in de wet en de door de VNG opgestelde modelverordening is dat de aanspraak op leerlingenvervoer in principe beperkt blijft tot de afstand tussen de woning en de **dichtstbijzijnde toegankelijke school**. Dat impliceert voor het speciaal onderwijs de school waarop de leerling is aangewezen op grond van zijn lichamelijke of geestelijke beperking. En dat impliceert ook dat de gemeente de levensbeschouwelijke keuze van de ouders dient te respecteren. Dit is vergelijkbaar met Vlaanderen waar het recht op leerlingenvervoer wordt toegekend naar de dichtstbijzijnde school van de eigen keuze.

Merk op dat stagevervoer in Nederland ook valt onder het schoolvervoer: wanneer de stage onderdeel is van het onderwijsprogramma van een leerling die aanspraak heeft op leerlingenvervoer, kunnen de ouders aanspraak maken op vergoeding naar het stageadres.

De Nationale Ombudsman (2009)⁴¹ heeft vastgesteld dat de wet eigenlijk niet helder is over de vraag wat moet worden verstaan onder leerlingen die wegens hun lichamelijke, verstandelijke of zintuiglijke handicap op ander vervoer dan openbaar vervoer zijn aangewezen. De VNG-modelverordening bevat hiervoor een bepaling die inhoudt dat de gemeente, indien het een aanvraag voor bekostiging geheel of gedeeltelijk afwijst, bij de beschikking het advies van de permanente commissie leerlingenzorg, de commissie voor de begeleiding of het advies van andere deskundigen dient te betrekken. De wet geeft ook geen helderheid over de vraag wat wordt verstaan onder 'passend vervoer'. Zo is uit de wet of de daarbij behorende toelichting niet op te maken of de gemeente moet voorzien in eventueel noodzakelijke begeleiding onderweg. De wet is op dit punt dus ook niet eenduidig. Juridisch gaat men er in Nederland van uit dat begeleiding in het algemeen een verantwoordelijkheid is van de ouders, wat in de praktijk (cfr. Infra) een belangrijke implicatie kan hebben. Dit werd ook bevestigd door de geïnterviewde gemeente-ambtenaren.

In bepaalde gevallen kan het echter anders liggen. Uit de wetgeving valt af te leiden dat de Raad van State terughoudend is met het aannemen van een plicht voor gemeenten om de kosten van een begeleider onderweg te vergoeden. Anderzijds sluit de Raad van State zo'n verplichting ook niet volledig uit. Er zijn situaties waarin de gemeente die plicht wel heeft. Volgens de ombudsman zijn er

⁴¹ De nationale ombudsman (2009). *Het leerlingenvervoer van gehandicapte kinderen. Graag maatwerk onderweg*.

te weinig uitspraken beschikbaar om een duidelijke lijn te kunnen ontdekken met betrekking tot de gevallen waarin die plicht er wel is. Vooralsnog lijkt het erop dat die plicht er wel is wanneer de keuze van de gemeente voor de soort van vervoer begeleiding nodig maakt, terwijl een andere vorm van vervoer mogelijk is waarbij geen begeleiding nodig zou zijn (De Nationale Ombudsman: 2009).

Zoals gesteld, biedt de wetgeving de gemeente beleidsinstrumenten die zij kan hanteren om het leerlingenvervoer af te stemmen op de lokale omstandigheden. De belangrijkste instrumenten zijn het vaststellen van een kilometergrens, een leeftijdsgrens en het heffen van een eigen bijdrage. De **kilometergrens** kan voor de diverse schoolsoorten (basisonderwijs, speciaal basisonderwijs, speciaal onderwijs, voortgezet speciaal onderwijs) verschillen en mag maximaal zes kilometer bedragen. Binnen de kilometergrens bestaat geen recht op vervoer, tenzij dit op grond van de handicap van de leerling noodzakelijk is. Ook de hoogte van de **eigen bijdrage** voor ouders kan door de gemeenteraad, binnen wettelijke grenzen worden gevarieerd. Ouders wier kind naar het speciaal onderwijs of voortgezet speciaal onderwijs gaat, betalen nooit een eigen bijdrage. Alleen in de Wet op het primair onderwijs (artikel 4, lid 7 en 9) is bepaald dat een eigen bijdrage van de ouders kan worden gevraagd. Dat geldt dus ook voor het speciaal basisonderwijs. In het primair onderwijs kan de gemeente een **leeftijdsgrens** hanteren. Het hanteren van een leeftijdsgrens biedt bijvoorbeeld de mogelijkheid om voor jonge kinderen aangepast vervoer te vergoeden, terwijl boven een bepaalde leeftijdsgrens alleen openbaar vervoer wordt vergoed of de vergoeding geheel kan vervallen (Sardes: 2012). De geïnterviewde gemeenten (cfr. Infra) maken hier beiden gebruik van.

Samenvattend betekent bovenstaande dat de in de wet opgenomen voorwaarden vooral het volgende waarborgen (Kennisplatform Verkeer & Vervoer: 2013; Sardes: 2012):

- Ouders kunnen een beroep doen op de gemeentelijke verordening voor een bijdrage in de kosten van het vervoer naar school. Die voorziening kan bestaan uit een fietsvergoeding, een vergoeding voor openbaar vervoer, al dan niet met begeleiding, of een bijdrage in de kosten van aangepast vervoer. De gemeente kan het vervoer ook zelf organiseren of een bijdrage geven aan ouders die het vervoer voor hun kinderen zelf organiseren. Het uitgangspunt hier is dat het vervoer passend moet zijn, in functie van de noden en mogelijkheden van het kind.
- De bereikbaarheid van de school.
- De vrijheid van schoolkeuze op godsdienstige of levensbeschouwelijke gronden.
- De gemeente mag aan de ouders een eigen bijdrage vragen voor leerlingenvervoer.
- In het primair onderwijs kan de gemeente een leeftijdsgrens hanteren.

Het grootste deel van het leerlingenvervoer betreft kinderen die vanwege een beperking niet zelfstandig naar school kunnen reizen. Naast bovenstaande regeling heeft de modelverordening ook nog opgenomen dat een leerling recht heeft op aangepast vervoer wanneer openbaar vervoer ontbreekt of wanneer de leerling met openbaar vervoer langer dan anderhalf uur onderweg is en de reistijd met aangepast vervoer kan worden gehalveerd.

6.2.3. Kengetallen m.b.t. leerlingenvervoer in Nederland

Nederland heeft in maart 2014 de resultaten van de eerste Monitor Leerlingenvervoer 2013 gepubliceerd dat als doel heeft tweejaarlijks de aard en omvang van het leerlingenvervoer in kaart te brengen⁴². Hieronder geven we enkele kerncijfers weer:

- In schooljaar 2012-2013 maakten zo'n 79.000 leerlingen gebruik van de regeling van leerlingenvervoer.
- De kostprijs hiervan is in totaal 230 miljoen €, wat betekent dat de gemiddelde 'vervoersprijs' per leerling ongeveer 2900 € is. De kost is, landelijk, gedaald tussen 2011 en 2012 met ongeveer 10 miljoen €, omdat er een grotere verschuiving is van aangepast vervoer naar eigen of openbaar vervoer, een gunstigere aanbesteding in combinatie met regionalisering (gezamenlijk optrekken van gemeenten bij de aanbesteding).
- De kosten per leerling voor gemeenten met meer dan 100.000 inwoners liggen lager (2500 € per leerling) dan de kosten per leerling in kleinere gemeenten (ca. 3000 €).
- Bijna 65% van de leerlingen die gebruikmaken van de regeling gaan naar het speciaal onderwijs. Vooral cluster 3 en 4 (samen goed voor 48%) maken hier gebruik van. 23% van de leerlingen die gebruik maken van het systeem volgen school in het speciaal basisonderwijs.
- De belangrijkste reden om vervoerd te worden is handicap (65%). Daarnaast maakt 16% van de leerlingen gebruik van het leerlingenvervoer omwille van de afstand. Vervoer op grond van denominatie in combinatie met afstand bedraagt ong. 8%.
- Er wordt voornamelijk gebruik gemaakt van aangepast vervoer (georganiseerd vervoer met bus of taxi), nl. 80% van de leerlingen. De overige 20% gaat met openbaar of eigen vervoer.
- 43% van de leerlingen maakt gebruik van kort vervoer (2 tot 10 kilometer), 36% van de leerlingen wordt vervoerd over een afstand van 10 tot 20 kilometer; 21% wordt meer dan 20 km vervoerd.

⁴² Leerlingenvervoer in Nederland. Eerste meting Monitor Leerlingenvervoer 2013. Oberon & Sardes: Utrecht.

6.2.4. Case Tilburg en Loon op Zand

Bovenstaande regelgeving schetst de situatie met betrekking tot het leerlingenvervoer. In het kader hiervan werd er met de gemeenten Tilburg en Loon op Zand gesprekken gehouden om na te gaan hoe het recht wordt toegepast, hoe het vervoer wordt georganiseerd en hoe rekening wordt gehouden met de reistijd. De cases laten toe de situatie vanuit de praktijk te analyseren en meer concreet zicht te krijgen op het leerlingenvervoer en in functie daarvan de reistijd.

Deze cases zijn ook interessant omdat ze van elkaar verschillen: Tilburg telt ongeveer 190.000 inwoners, terwijl Loon op Zand er ongeveer 23.000 telt. Let wel dat de bespreking van deze gemeenten niet tot doelstelling heeft representativiteit te beogen. Wel om bijkomende informatie te en kwalitatief inzicht te verwerven in de beleidsmatige en juridische aspecten die betrekking hebben op het leerlingenvervoer, zoals hierboven beschreven.

a. Toepassing recht

Om bovenstaande te verduidelijken wordt op basis van de cases Tilburg en Loon op Zand de concrete situatie geschetst met betrekking tot de toekenning van het recht op leerlingenvervoer. Volgende stappen kunnen worden onderscheiden:

- Ouders vragen via een schriftelijke procedure het recht op leerlingenvervoer aan. In Tilburg wordt het recht enkel toegekend op basis van het dossier gezien het groot aantal inwoners; in Loon op Zand vindt aansluitend een huisbezoek bij de ouders plaats, teneinde meer zicht te verwerven in de thuissituatie, en de beperkingen van het kind. In Loon op Zand is dat omwille van de kleine schaal makkelijker haalbaar. Loon op Zand probeert op deze manier alvast het aantal toekenningen op taxi-vervoer te reduceren.
- Beide gemeenten gaan vervolgens na of de kilometergrens van toepassing is: is de dichtstbijzijnde school dichterbij dan 6km van huis? Dan moeten de ouders zelf het vervoer regelen, tenzij het kind gehandicapt is en hierdoor niet zelf kan gaan. De kilometergrens wordt in beide gemeenten streng toegepast: beide gemeenten vragen voldoende advies in om te onderzoeken wat de situatie van het kind is en in wat zijn zelfredzaamheid is. In het geval van speciaal basisonderwijs en regulier onderwijs vragen de gemeenten aan de ouders bovendien een bijdrage voor de eerste 6km als de dichtstbijzijnde school verder dan 6km gelegen is. In geval van speciaal onderwijs wordt nooit een bijdrage gevraagd.
- Ten derde wordt er gekeken naar het type vervoer als het kind recht toegewezen krijgt. Hiervoor geldt een trapsysteem: fietsvergoeding, fietsvergoeding met begeleiding, abonnement openbaar vervoer, abonnement openbaar vervoer met begeleiding, vergoeding

van de ouders voor eigen vervoer, taxivervoer. In het geval er begeleiding wordt bepaald, verwacht de gemeente dat de begeleiding door de ouders wordt opgenomen. Dat is trouwens een belangrijk uitgangspunt dat hierboven reeds vermeld werd: Nederland gaat ervan uit dat in de eerste plaats de ouders verantwoordelijk zijn om hun kind naar school te brengen (cfr. supra). Indien het openbaar vervoer met begeleiding betreft moeten de ouders de begeleiding dus zelf regelen. In Tilburg heeft men de regeling ietwat versoepeld: indien de ouders zelf 45min. moeten reizen (enkele reis), en de rit korter is met de taxi, krijgen ouders recht krijgen op een taxi. In Loon op Zand neemt men hierbij ook de situatie van de ouders mee in rekening, ten voordele of ten nadele van de ouders: indien één van de ouders bvb. niet werkt, geldt dit tijds criterium niet. Indien de ouders passend vervoer krijgen, maar als blijkt dat het sneller is om het kind zelf te brengen, kunnen ze 19ct. ontvangen voor elke eigen gereden kilometer. Als openbaar vervoer de regel is, maar die duurt meer dan anderhalf uur en met taxi kan het gehalveerd worden, krijgt men taxi.

Van de gemeente Tilburg werden de gegevens ontvangen met betrekking tot de diversiteit in type vervoer. Onderstaande tabel geeft een overzicht weer:

School		cluster	taxi	openbaar vervoer	eigen vervoer	Fiets	totaal
De Beemden	Eindhoven	2	11				11
Berkenhof	Breda	4	1				1
Berkenschutse	Eindhoven	3	1				1
Bodde	Tilburg	3	84	2	5		91
Compas	St. Michielsgestel	2	6				6
Ekkersbeek	Eindhoven	2	9	2			11
Pedologisch Instituut school Hondsberg	Oisterwijk	3 en 4	14				14
Kentalis	Vught	2	6				6
SG De Keyzer so	Goirle	4	61	2	4		67
SG De Keyzer vso	Goirle	4	27		3		30
De Klimmer so	Tilburg	4	19	2	1		22
Michaëlschool, St.vso	Boxtel	4	2				2
Mytyschool so/vso	Tilburg	3	100	5	12		117
Parcours vso	Tilburg	4	13	5	1	2	21
De Spreekhoorn	Tilburg	2	20	4	2		26
Sensis	Grave	1	2				2
Visio	Breda	1	6		1		7
Subtotaal			382	22	29	2	435
primair onderwijs (geloof/vrije school)	Verschillend		9	1	3		13

Speciaal Basisonderwijs (SBO)	Tilburg		23	5	1		29
Fater van Gemert voortgezet onderwijs	Tilburg		4				4
Praktijkcollege voortgezet onderwijs	Tilburg		4				4
subtotaal po en vo			40	6	4		50
Totaal			422	28	33	2	485

Tabel 4. Diversiteit vervoer

Hieruit blijkt dat ongeveer 12% van de leerlingen in het speciaal onderwijs die recht hebben op leerlingenvervoer een andere dan een taxivervoer krijgen. Het aantal aanvragen voor leerlingen die naar andere dan speciale scholen gaan, is veel kleiner en daar bedraagt de diversiteit in type vervoer ook meer: 20% maakt gebruik van andere vormen van vervoer dan typisch taxivervoer. Dat geldt ook voor het speciaal basisonderwijs.

- Ten vierde wordt er gekeken naar de duur van het recht: Nederland streeft ernaar kinderen op termijn zoveel mogelijk zelfstandig te laten zijn, wat betekent dat ze soms nog een criterium meekrijgen: 'tijdelijk' of 'permanent'. Men gaat er hierbij van uit dat leerlingen vanaf een bepaalde leeftijd (vanaf 10 of 12 jaar in het geval van Tilburg en Loon op Zand) zoveel mogelijk gestimuleerd moeten worden om met het openbaar vervoer naar school te reizen, evt. eerst onder begeleiding, nadien zonder begeleiding. Gemeenten worden hier bovendien steeds strenger in. Het is in deze zin dat de gemeenten trouwens dikwijls de leeftijdsgrens hanteren. Twee redenen zijn van belang om een evolutie in het recht op leerlingenvervoer in te voeren: budgettaire kan op die manier de kost van het leerlingenvervoer gereduceerd worden; en de zelfredzaamheid van leerlingen wordt op deze manier gestimuleerd.

b. Organisatie leerlingenvervoer

Tilburg en Loon op Zand werken via raamcontracten, net zoals de meeste gemeenten. Dat impliceert niet dat één taxibedrijf alle routes voor de gemeente automatisch rijdt. Wel is het zo dat één taxibedrijf meestal een groot aantal routes voor een gemeente rijdt. De praktische organisatie (planning, route,...) ligt hierbij volledig in handen van het vervoersbedrijf. De VNG bevestigde dit ook, wat aangeeft dat de situatie wellicht niet enkel voor de twee hier besproken gemeenten betreft. Dat

betekent dat het taxibedrijf autonoom is en gespecialiseerd in het leerlingenvervoer. Dat impliceert ook dat de school niet tussenkomt in de organisatie van het leerlingenvervoer. De school komt enkel tussen als het gaat over het verlenen van advies met betrekking tot het vervoer dat het kind nodig zou hebben.

Algemeen gezien wordt er veel gewerkt met kleine busjes van max. 8 personen, waardoor extra begeleiding niet moet worden voorzien. Dit is enigszins opmerkelijk, omdat de verantwoordelijkheid van het vervoer van de leerlingen bijgevolg volledig bij het taxibedrijf ligt. De chauffeurs worden voldoende ingelicht over het type kinderen dat moet worden opgehaald en de wagens beschikken over de nodige infrastructuur om de kinderen veilig te vervoeren. De gemeente bezorgt aan het taxibedrijf de lijst van leerlingen die moeten worden opgehaald, hun problematiek en de school waar ze moeten worden afgezet. Ook dit is volgens de VNG een typische situatie, die niet enkel van toepassing is in de hier besproken gemeenten.

Het taxibedrijf in Tilburg geeft de data in in een softwareprogramma dat de meest efficiënte route bepaalt; deze route wordt in functie van eigen inschatting soms nog aangepast. Het kind dat het dichtst bij de chauffeur woont, wordt eerst opgepikt. Het is ook het taxibedrijf dat bepaalt welk voertuig wordt ingezet. Zoals gesteld wordt er veelal gewerkt met kleinere busjes, maar in bepaalde gevallen worden ook grotere bussen ingezet (in dat geval in combinatie met opstapplaatsen) of kleinere auto's als een enkele leerling bvb. ver moet worden afgezet. De combinatie van voertuigen in functie van de rit en de kinderen die moeten worden opgepikt maakt dat de gemiddelde bezetting per voertuig dikwijls optimaal is.

De taxicentrale houdt alle gegevens bij en bezorgt dagelijks via de boordcomputer van de taxi de actuele gegevens van de dag door: welk kind moet op welk uur worden opgepikt, en welke route moet er worden gereden? Als een kind ziek is, moeten de ouders bellen naar de gemeente die dat digitaal ingeven; de taxicentrale verwerkt deze input en bezorgt de dag nadien aan de taxichauffeur een nieuwe route. Op dit manier kan er ook rekening gehouden worden met openbare werken of files.

Deze organisatie heeft ook financiële implicaties: tussen de gemeente en de taxicentrale zijn er regels opgesteld die bepalen in welk geval de taxi toch betaald moet worden en wanneer niet; als ouders te laat bellen, of niet bellen, dan betaalt de gemeente de taxi toch. Dit is een belangrijk aspect omdat de taxi betaald wordt per bezette kilometer: de kilometers dat het taxibedrijf zonder kinderen aan boord rijdt, zijn ten koste van de firma. Dit impliceert een win-win situatie: zowel het taxibedrijf als de gemeente hebben baat bij een zo efficiënt mogelijke route. De VNG merkt wel op

dat niet alle gemeentes op dezelfde manier het taxibedrijf betalen; sommige gemeenten betalen ook per gereden kilometer, al komt die praktijk steeds minder voor.

Gezien alle gegevens digitaal worden gemonitord rapporteert het taxibedrijf regelmatig de gereden kilometers en route. De kwaliteit van de voertuigen zijn bovendien onderworpen aan strenge kwaliteitseisen.

Indien er zich wijzigingen voordoen m.b.t. het adres van het kind of verhuizing tijdens het jaar, worden dezelfde regels toegepast als in een reguliere situatie.

c. Financiële implicaties

Het leerlingenvervoer in Nederland maakt deel uit van het gemeentefonds voor educatie. Leerlingenvervoer is in dat gemeentefonds niet 'geormerkt', wat betekent dat de gemeente autonoom is in de besteding van het budget en hierover ook geen verantwoording moet afleggen. Sommige gemeenten, zeker in landelijke gebieden, trachten wel samen te werken omdat naarmate het gemeentefonds kleiner is de financiële impact van leerlingenvervoer belangrijk kan worden bij een eventuele stijging van het aantal kinderen met een handicap.

Volgens de rijksoverheid bedraagt het totale budget voor leerlingenvervoer in Nederland 230 miljoen euro (cfr. supra: monitor leerlingenvervoer). Ter illustratie: het taxibedrijf in Tilburg rekent voor een chauffeur 35 à 40 euro per uur, alles inbegrepen.

Zoals reeds gesteld is het zo dat ouders voor speciaal onderwijs nooit een bijdrage betalen als ze recht hebben op taxivervoer. In het geval van speciaal basisonderwijs ligt dat anders: ouders moeten een bijdrage betalen als ze boven de (relatief lage) inkomensgrens zitten, nl. 480 euro per jaar per kind voor de eerste 6km.

Het leerlingenvervoer in Nederland neemt toe in kostprijs. Omwille van die redenen zijn gemeenten nu meer dan vroeger overgeschakeld op een grotere diversificatie van types vervoer (taxi, openbaar vervoer) in de hoop op die manier de kosten te kunnen drukken.

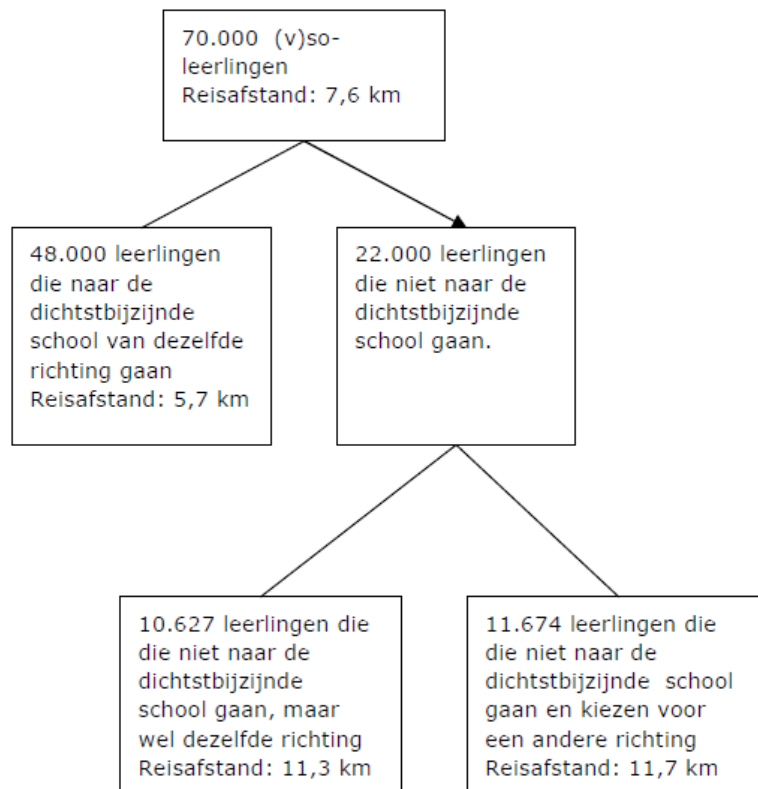
d. Reistijd

Reistijd op zich is geen verplicht criterium bij de aanbestedingen al maken steeds meer gemeenten hier gebruik van. Reistijd wordt wel door middel van verschillende elementen onder controle gehouden:

- Nederland kent geen groot reistijdprobleem; binnen de 60min. is het gros van de leerlingen ter plaatse. In het geval van sterk gespecialiseerde scholen kan dit soms toenemen. De geschetste geografische spreiding van scholen doet dit ook vermoeden, evenals de gegevens uit de monitor leerlingenvervoer.
- Wanneer ouders kinderen naar een reformatorische school willen sturen, kan dit oplopen omdat de spreiding hiervan minder gunstig is; momenteel wordt de discussie gevoerd of de 'richting' (godsdienst) van de school nog als criterium mag gelden bij de toekenning van het recht op leerlingenvervoer.
- In Tilburg moet al het vervoer binnen de 60min. kunnen plaatsvinden, tenzij in uitzonderlijke gevallen waar de 90minuten grens geldt. Als de reistijd te lang zou oplopen, worden individuele wagens ingezet om de leerling op te halen en af te zetten. Het vervoersbedrijf moet trachten het vervoer zo efficiënt mogelijk te houden. De gemeente maant het bedrijf aan indien hierover klachten komen.
- Zoals hierboven al is duidelijk gemaakt, worden er verschillende alternatieven aangeboden als de reistijd zou toenemen: wie anderhalf uur met openbaar vervoer onderweg is, maar dit kan halveren met taxivervoer, krijgt recht op dat laatste; ouders die taxivervoer krijgen, maar zelf sneller ter plaatse kunnen zijn, krijgen een kilometervergoeding. Zowel Tilburg als Loon op Zand proberen de ouders te overtuigen de reistijd zo kort mogelijk te houden, ook al betekent dit dat ze zelf meer moeten instaan voor het vervoer. Loon op Zand beperkt trouwens het aantal aanvragen door reeds telefonisch een eerste golf afwijzingen te doen. Ten opzichte van het aantal aanvragen hebben ze dan nog 2 à 3 afwijzingen per schooljaar bvb. omwille van de geloofsrichting of omdat het vervoer betreft naar regulier onderwijs die wel een klas hebben opgericht op een speciale doelgroep.
- De bussen die worden ingezet zijn veelal kleine busjes die een beperkt aantal leerlingen, en dus een beperkte tour moeten afleggen. Dagelijks wordt de tour bepaald, in functie van congestie, afmeldingen, enzovoort.
- De gemiddelde afstand naar de dichtstbijzijnde school is relatief laag. Uit onderzoek blijkt trouwens ook dat de richting van de school niet het belangrijkste criterium is om voor een school te kiezen (Ministerie OCW: 2013). In totaal zijn er in Nederland circa 70.000 leerlingen ingeschreven in een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs. Alle leerlingen die bij een school van (voortgezet) speciaal onderwijs staan ingeschreven kunnen een beroep doen op leerlingenvervoer. De gemiddelde reisafstand van deze leerlingen naar de school bedraagt 7,6 kilometer. Van de totale groep leerlingen die staat ingeschreven bij een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs, gaan bijna 48.000 leerlingen naar de dichtstbijzijnde school voor (voortgezet) speciaal onderwijs. De gemiddelde afstand vanaf hun woonplaats is 5,7

kilometer. Voor deze leerlingen speelt richting dus geen rol om voor een verder gelegen school te kiezen. Ruim 22.000 leerlingen gaan niet naar de dichtstbijzijnde school van de onderwijssoort waarvoor zij een indicatie hebben. Van deze leerlingen gaat iets minder dan de helft (10.600) naar een school van dezelfde richting als de dichterbij gelegen school. Bij deze groep kan dus ook worden aangenomen dat de richting van de school geen motief is om naar een verder gelegen school te gaan en dat er andere motieven zijn om voor een verder gelegen school te kiezen. Allereerst kan dat komen door plaatsruimte. Als er geen plaats is bij de dichterbij gelegen school dan is plaatsing op een verder gelegen school onvermijdelijk. Daarnaast zijn er binnen een onderwijssoort specialisaties mogelijk. Zo zijn er binnen cluster 4 scholen die gespecialiseerd zijn in leerlingen met internaliserende gedragsproblematiek en scholen die gespecialiseerd zijn in leerlingen met externaliserende gedragsproblematiek. Deze specialisatie kan de reden zijn waarom leerlingen niet naar een school gaan die dichterbij hun woonplaats is, maar naar de verder gelegen school. Ook de grootte of de kwaliteit van de school kunnen redenen zijn waarom ouders voor een verder gelegen school kiezen. Het gemiddeld aantal kilometers dat deze leerlingen reizen bedraagt 11,3. Het richtingsaspect kan wel een rol spelen bij 11.700 leerlingen, waarvan de ouders niet voor de dichtstbijzijnde school voor (voortgezet) speciaal onderwijs kiezen, maar voor een school van een andere richting. Hiervoor reizen ze gemiddeld 11,7 kilometer. Ook bij deze groep leerlingen hoeft richting overigens niet de reden te zijn voor de keuze voor een verder weg gelegen school. Ook hier kan plaatsingsruimte de reden zijn om te kiezen voor een verder weg gelegen school. In hoeveel gevallen dit speelt is niet bekend. Ook specialisatie van het aanbod kan de reden zijn. Dit laatste geldt in ieder geval voor ruim 1800 leerlingen die onderwijs volgen bij een school die verbonden is aan een residentiële voorziening, bijvoorbeeld een psychiatrische instelling. Bij een gedeelte van deze groep is het meer waarschijnlijk dat richting de reden is om te kiezen voor een verder weg gelegen school. Dit geldt naar verwachting voor ouders van leerlingen die kiezen voor reformatorische en vrijgemaakt gereformeerde scholen als verder gelegen school. In totaal gaat het om circa 400 leerlingen. De gemiddelde reisafstand naar reformatorische en vrijgemaakt gereformeerde scholen is gemiddeld het verst. Deze bedragen respectievelijk 15,8 en 21,1 kilometer. Geconcludeerd kan worden dat ten aanzien van de totale groep leerlingen die ingeschreven staat bij een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs het richtingsaspect maar bij een relatief kleine groep een rol lijkt te spelen bij de keuze voor de school.

Onderstaande figuur geeft het geheel nog eens weer.



Bron: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2013)

- In totaal staan er in Nederland circa 40.000 leerlingen ingeschreven bij een school voor speciaal basisonderwijs. In het speciaal basisonderwijs ontstaat een aanspraak op leerlingenvervoer als de afstand tussen woning en school meer dan 6 kilometer bedraagt. Circa 10.000 leerlingen kunnen op basis van dit afstandscriterium aanspraak maken op leerlingenvervoer. Van deze leerlingen gaan circa 6500 naar de dichtstbijzijnde school. Bij deze groep lijkt het richtingsaspect dus geen beslissende rol te spelen bij de keuze van de school. Van de overige 3700 leerlingen die niet naar de dichtstbijzijnde school gaan, gaan circa 1000 leerlingen naar een verder weg gelegen school van dezelfde richting. Richting zal bij deze groep dus waarschijnlijk niet de reden zijn om voor de verder weg gelegen school te kiezen. Circa 2700 leerlingen gaan naar een verder gelegen school van een andere richting. Bij deze groep kan het richtingsaspect wel de reden zijn dat ouders voor een verder weg gelegen school kiezen. In hoeverre dat daadwerkelijk het geval is, is op basis van het onderzoek niet na te gaan.

6.2.5. Toekomstplannen

Zoals reeds gesteld wordt de Wet Passend Onderwijs in augustus 2014 geïmplementeerd. Met passend onderwijs wordt de verantwoordelijkheid voor de organisatie en bekostiging van extra onderwijsondersteuning neergelegd bij de schoolbesturen, in overleg met ouders, leraren en gemeenten. Schoolbesturen krijgen een zorgplicht en werken samen in een samenwerkingsverband. Door de verantwoordelijkheden dicht bij de scholen te leggen kan beter worden aangesloten bij de ondersteuningsvraag van kinderen en de specifieke kenmerken van het samenwerkingsverband. Goede ondersteuning in de reguliere scholen kan voorkomen dat kinderen verwezen moeten worden naar het (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so). Voor kinderen die dat nodig hebben, blijft het (v)so bestaan. Deze wijzigingen zijn vastgelegd in de Wet passend onderwijs die op 5 november 2012 is gepubliceerd in het Staatsblad. Vanaf 1 augustus 2014 gaat passend onderwijs van start. In totaal gaat het over de oprichting van 152 samenwerkingsverbanden.

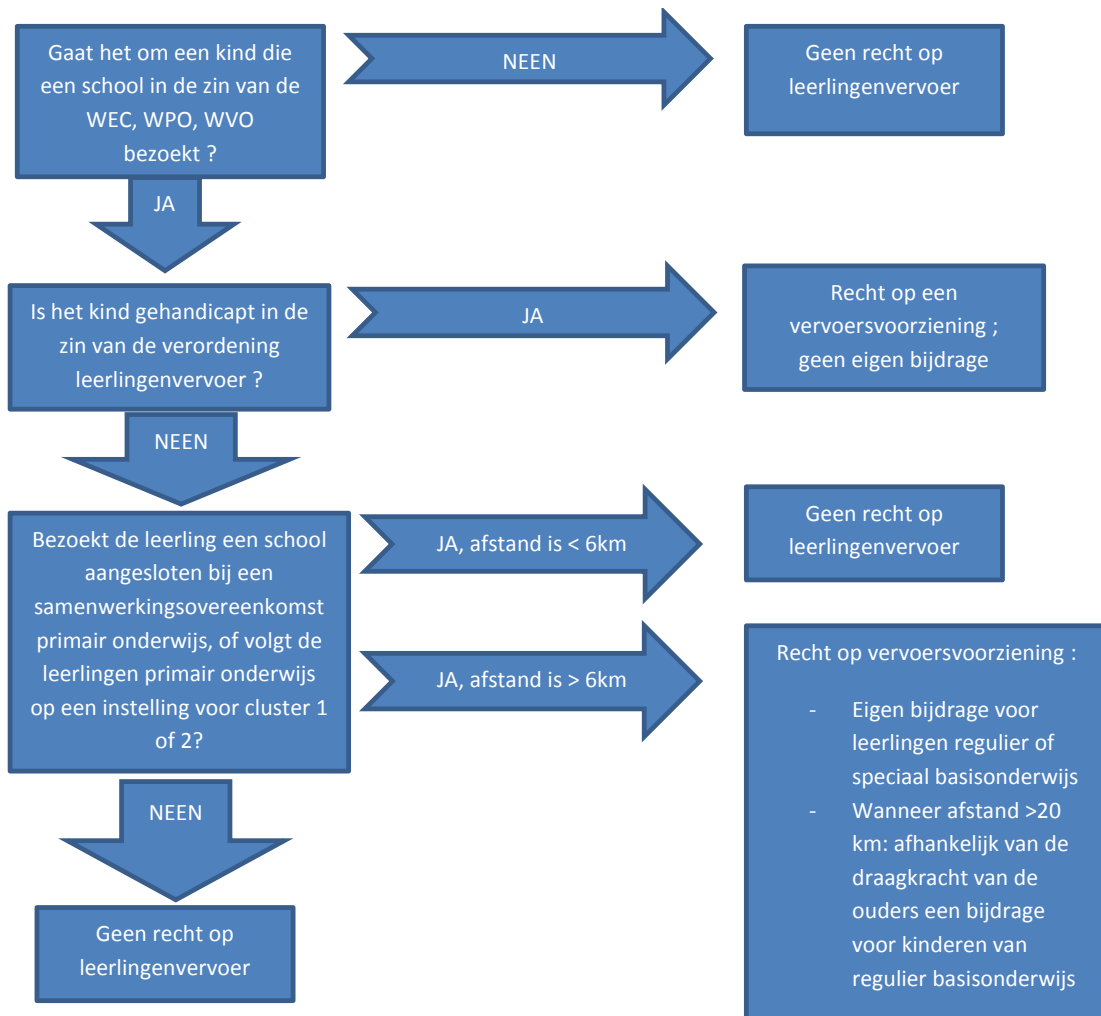
De wetswijzigingen die direct het leerlingenvervoer betreffen zijn in aantal beperkt. Het gaat om de volgende punten (Vereniging Nederlandse Gemeenten: 2014):

- De regeling (bedoeld wordt de verordening) dient rekening te houden met de van ouders redelijkerwijs te vergen inzet. Dat is de reden waarom de gemeente Tilburg de 45-minuten grens bepaald heeft als het openbaar vervoer teveel tijd in beslag zou nemen.
- Leerlingen die voortgezet speciaal onderwijs volgen kunnen slechts aanspraak maken op een vervoersvoorziening als zij wegens hun handicap op ander vervoer dan openbaar vervoer zijn aangewezen, dan wel vanwege hun handicap niet zelfstandig van openbaar vervoer gebruik kunnen maken. Dit is in principe een verenging van de wet: nu kunnen deze leerlingen enkel een vergoeding krijgen als ze niet met het openbaar vervoer kunnen rijden, terwijl vroeger openbaar vervoer met begeleiding ook in aanmerking kwam.
- Om te voorkomen dat gemeenten geen leerlingenvervoer toekennen voor leerlingen die vanwege een psychische handicap niet zelfstandig kunnen reizen, wordt in het wetsvoorstel 'lichamelijke, verstandelijke of zintuigelijke handicap' aangevuld met 'psychische handicap';

Nederland heeft ook bekeken in hoeverre de grenzen van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs overeenkomen met de buitengrenzen van de regio-indelingen voor de jeugdzorg. Uit de analyse blijkt dat het grootste deel van de buitengrenzen congruent is met elkaar. In situaties waarbij de buitengrenzen van de verschillende samenwerkingsverbanden niet congruent met elkaar zijn en dit tot inhoudelijke problemen leidt, zal op dat moment samen met het veld worden onderzocht of aanpassing van de indeling gewenst is.

Naar de praktische aspecten van het leerlingenvervoer zal de toekomst uitwijzen wat de impact zal zijn. Het uitgangspunt van de samenwerkingsverbanden is dat onderwijs 'nabij thuis' moet zijn, wat dus in principe minder leerlingenvervoer zou moeten impliceren. De VNG ziet echter een potentieel gevaar in het feit dat binnen een samenwerkingsverband bepaalde scholen zich zouden kunnen gaan specialiseren, wat voldoende spreiding in een regio ook zou kunnen tegengaan en dus een negatieve impact hebben op reistijd. Financieel heeft de oprichting van een samenwerkingsverband een belangrijke impact: het budget, ter vervanging van de rugzakfinanciering, gaat nu naar het samenwerkingsverband die zelf haar structuur, haar profiel en haar middelen beheert. Gezien het samenwerkingsverband zal instaan voor de toewijzing van een kind aan een school, lijkt de rol van de gemeenten op vlak van leerlingenvervoer overbodig te worden; gemeenten zijn dus vragende partij om de toekenning van het recht op leerlingenvervoer en het daarbij horende budget eveneens over te hevelen naar de samenwerkingsverbanden. De toekomst zal uitwijzen of dat ook effectief het geval zal zijn.

Voor de rest blijft de toekenning van het leerlingenvervoer grotendeels identiek als voor de Wet op Passend Onderwijs. Onderstaande figuur maakt dit duidelijk:



6.3. Vergelijking met de Vlaamse situatie

De Nederlandse situatie m.b.t. het leerlingenvervoer is op het eerste zicht sterk verschillend met de Vlaamse situatie. Niettegenstaande zijn er enkele belangrijke gelijkenissen. In dit onderdeel worden de belangrijkste verschillen en gelijkenissen opgesomd, met als doel weer te geven welke 'lessons learned' van een buitenlandse case mee kan worden genomen in deze analyse. Voor de bepaling van de beleidsalternatieven in een volgend hoofdstuk is dit belangrijk.

6.3.1. Juridisch

De basisfilosofie rond het leerlingenvervoer is in Vlaanderen en Nederland eigenlijk dezelfde: om de vrijheid van onderwijs en de keuze van godsdienst te kunnen blijven garanderen, kan het recht op leerlingenvervoer worden aangevraagd. Hierbij krijgen leerlingen met een handicap of een beperking die zelfstandige verplaatsing bemoeilijkt, hulp om hun school van keuze, of die beantwoordt aan hun behoeften, te kunnen bezoeken.

Het wettelijke kader voor het leerlingenvervoer wordt bepaald door het landelijk of het gemeenschapsniveau. Dit is een belangrijke gelijkenis, omdat hiermee over de verschillende steden heen getracht wordt gelijkheid in systematiek te garanderen. Het verschil tussen beide streken ligt hem echter in het feit dat de Nederlandse gemeenten het recht, al dan niet naar het model van verordening, anders kunnen invullen.

De invulling van het recht is een element dat in Vlaanderen een mogelijkheid is die tijdens de bespreking van de alternatieven zal worden meegenomen. De mogelijkheid om het recht decentraal aan te passen is in een Vlaamse context wellicht niet mogelijk, maar dat lijkt ook niet noodzakelijk. Waar men in Nederland merkt dat het recht op leerlingenvervoer verschillend wordt ingevuld door gemeenten, is dat in principe een aspect waar Vlaanderen niet mee geconfronteerd zal worden. Wat wel eventueel kan worden meegenomen is de rol van een lager niveau met betrekking tot het toekennen van het recht. In Vlaanderen speelt de school op dit moment voornamelijk als brievenbus: ze stuurt de lijst door van leerlingen die recht op leerlingenvervoer aanvragen. Men kan zich de vraag stellen of die rol niet te beperkt is, gezien de school de situatie van de leerling goed kent, evenals de lokale situatie.

Een laatste belangrijk verschil is dat Nederland de zelfredzaamheid van de leerlingen wil stimuleren en hiervoor ook bereid is het recht op leerlingenvervoer gradueel af te bouwen. In Vlaanderen is dat nog niet in dezelfde mate van kracht. Men kan zich de vraag stellen of deze gradatie, zeker in een context waar integratie van leerlingen steeds meer wordt vooropgesteld, wenselijk is.

6.3.2. *Financieel*

Het budget voor het leerlingenvervoer komt van het Vlaamse, resp. Nederlandse niveau. Ook dat is een sterke gelijkenis, omdat de eerste financiële incentive om het vervoer te organiseren bijgevolg ook van dat niveau komt. Met andere woorden: het initiatiefrecht ligt op dat niveau. Een belangrijk verschil is echter dat leerlingenvervoer in Vlaanderen een apart budget vormt, terwijl dat in Nederland geïntegreerd is in het gemeentefonds voor educatie. Het grote verschil hierbij is dat gemeenten bijgevolg in Nederland meer autonomie krijgen over de aanwending van het budget. De beheersautonomie in Vlaanderen is op dat vlak relatief beperkt: scholen krijgen subsidies voor busbegeleiding en de aanbesteding van de opdracht wordt georganiseerd via de Lijn. De financiële middelen worden in Vlaanderen met andere woorden enkel gebruikt om het vervoer aan te kopen en te organiseren en passen minder dan in Nederland in de beheersautonomie van een bepaalde actor.

Interessant om te exploreren is of de beheersautonomie in Vlaanderen op vlak van leerlingenvervoer voldoende geïntegreerd is bij de verantwoordelijke actoren. Men kan zich de vraag stellen of het gebruik van het budget niet zou moeten toekomen aan de school die in functie van haar leerlingen vervoer zou kunnen organiseren, in samenspraak met de Lijn. Deze piste zal verder worden geëxploreerd bij de voorstelling van de alternatieven.

Een belangrijk verschil tussen Nederland en Vlaanderen is dat de Nederlandse chauffeurs in veel gevallen betaald worden per bezette kilometer, terwijl in Vlaanderen de chauffeurs betaald worden voor een blok van drie uur. De financiële incentive is hierbij verschillend: in Nederland hebben chauffeurs er baat bij om zo snel mogelijk het eerste kind op te pikken, terwijl dat in Vlaanderen eigenlijk geen rol speelt.

6.3.3. *Organisatorisch*

In Vlaanderen wordt het busvervoer georganiseerd als collectief vervoer waarbij de chauffeurs een route opgelegd krijgen door, ofwel de Lijn, ofwel de school, afhankelijk van hoe de organisatie van het leerlingenvervoer in een regio is. In Nederland wordt de route bepaald door de vervoersmaatschappij. De vraag kan gesteld worden of de bepaling van de route in Vlaanderen door de juiste actor gebeurt. Immers, logischerwijze is het de vervoersmaatschappij of de chauffeur in kwestie die de lokale situatie het beste kent die zou moeten instaan voor de bepaling van de exacte route. Dit laat toe dat de route in functie van de dagdagelijkse situatie ook makkelijk kan worden gewijzigd. Men kan zich de vraag stellen tot wiens verantwoordelijkheid dit eigenlijk behoort. In Vlaanderen zou men kunnen overwegen om de Lijn de regio te laten afbakenen waarbinnen een

vervoersmaatschappij operationeel moet zijn, maar waarbij de vervoersmaatschappij zelf moet zorgen voor een zo efficiënt mogelijke route.

Een ander groot verschil is het type voertuig dat gebruikt wordt. In Nederland wordt er voornamelijk gewerkt met kleine bussen van max. 8 personen, iets wat in Vlaanderen nauwelijks gebeurt. Bij de bepaling van de alternatieven zal er worden onderzocht in welke mate ander type vervoer gebruikt zou kunnen worden om het leerlingenvervoer te organiseren.

Reeds meermaals aangehaald is de samenwerking tussen de verschillende actoren. In Nederland en Vlaanderen gaat het grosso modo over dezelfde betrokkenen: de centrale overheid, de school, de vervoersmaatschappij, de ouders. Vlaanderen heeft hierbij een rol weggelegd voor de Lijn en Nederland voor de gemeente. Vanuit dat perspectief is er in Nederland sprake van een even belangrijk 'netwerk' van actoren als in Vlaanderen. De complexiteit op dat vlak is dus in zeker mate vergelijkbaar, maar in de praktijk is het aantal daadwerkelijk betrokken actoren kleiner. De organisatie van het netwerk is m.a.w. sterk verschillend. In Nederland zijn de verantwoordelijkheden heel scherp afgebakend: de centrale overheid bepaalt het wettelijke kader en de verdeling van de gemeentefondsen; de gemeente kent het recht toe en staat in voor de behandeling van vragen en klachten; de vervoersmaatschappij staat in voor de bepaling van de route en het vervoer. De school komt hier niet in tussen en de ouders hebben één adres waar ze terecht kunnen, m.n. de gemeente.

In Vlaanderen, zoals weergegeven in de as is situatie, is de situatie complexer: de scholen hebben een administratieve rol en een verantwoordelijkheid bij het dagdagelijkse vervoer (o.a. begeleiding); de Lijn staat in voor de route, evenals de vervoersmaatschappij; de centrale overheid is het coördinatiepunt. Met andere woorden: daar waar in Nederland eerder sprake lijkt te zijn van een cascadesysteem op vlak van verantwoordelijkheden, werken de betrokken actoren in Vlaanderen op verschillende vlakken. De vraag dient gesteld te worden of deze organisatie niet onrechtstreeks een impact heeft op het leerlingenvervoer, de efficiëntie en dus ook de reistijd.

6.3.4. Organisatie buitengewoon onderwijs

De organisatie van het buitengewoon onderwijs heeft ongetwijfeld een impact op het leerlingenvervoer. Het belangrijkste verschil tussen Nederland en Vlaanderen is duidelijk: het speciaal basisonderwijs in Nederland valt onder het wetgeving van het reguliere onderwijs wat maakt dat de toekenning van het recht op leerlingenvervoer voor die leerlingen minder evident is. In Vlaanderen maken al deze leerlingen deel uit van het buitengewoon onderwijs, wat natuurlijk in aantallen een verschil maakt. Men kan zich, aansluitend bij het juridische luik, de vraag stellen of

inderdaad alle types in Vlaanderen eenzelfde recht op leerlingenvervoer zouden moeten krijgen. De vraag is ook wat het M-decreet zal impliceren op vlak van leerlingenvervoer.

Opmerkelijk is dat het aantal leerlingen in het buitengewoon onderwijs, in haar totaliteit, voor beide landen toegenomen is. Een verschil is echter dat in Nederland de aantallen in het lager onderwijs zijn afgenomen, iets wat in Vlaanderen niet het geval is, al moet de daling in Nederland gerelativeerd worden.

Eenzelfde probleem is dat zowel in Nederland als in Vlaanderen voor- en naschoolse opvang voor kinderen in het buitengewoon onderwijs niet bestaat. In Tilburg is men hiermee gestart met één opvangadres, maar over het algemeen ontbreekt dit. Beide landen geven aan dat dit een probleem is. De vraag dient gesteld te worden of dit in de toekomst niet meer aandacht verdient.

6.3.5. De reistijd

Eén van de uitgangspunten van dit onderzoek is dat de reistijd het effect is van verschillende elementen. In Nederland en Vlaanderen zijn dat eigenlijk dezelfde: de organisatie van het buitengewoon onderwijs, de organisatie van het leerlingenvervoer, de afbakening van het recht, het type vervoer. De vaststelling dat in Nederland dezelfde elementen een rol spelen, versterkt de stelling dat als men wil ingrijpen op de reistijd deze factoren aandachtig onderzocht moeten worden. In de bespreking van de alternatieven zal worden onderzocht hoe elk van deze elementen een impact kan hebben op reistijd en wat mogelijke ingrepen in Vlaanderen kunnen zijn.

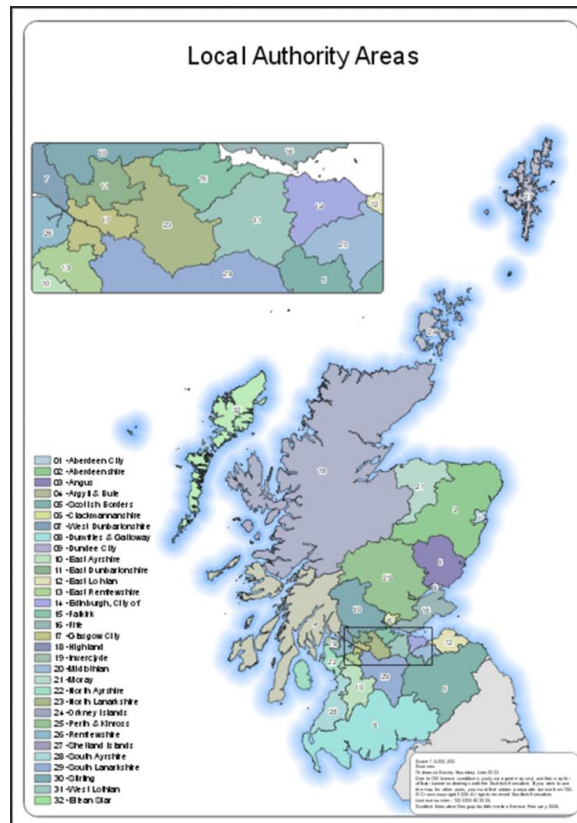
7. Buitenlandse case: Schotland

7.1. Het onderwijssysteem in Schotland

7.1.1. Algemene onderwijsstructuur

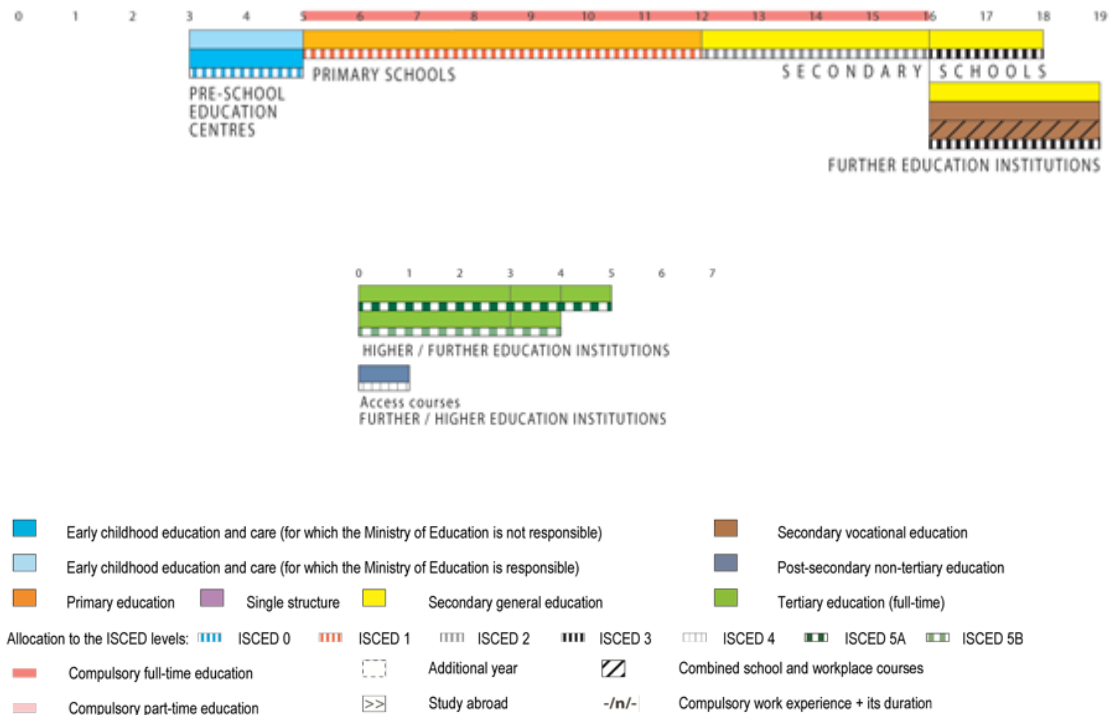
Het ministerie van Onderwijs en Levenslang Leren (Cabinet Secretary for Education and Lifelong Learning) heeft de algemene verantwoordelijkheid voor het Schotse onderwijs. De betrokken departementen zijn 'Scottish Government Directorates for Learning' (SGLD), 'Children and Families' (SGCFD), tewerkstelling, en 'Skills and Lifelong Learning' (SGES & LLD). 'Education Schotland' werd in 2011 opgericht door het Ministerie van onderwijs en Levenslang Leren, als openbaar instelling belast met de ondersteuning van het Schotse onderwijs.

Het onderwijssysteem is in Schotland decentraal gestructureerd. De verantwoordelijkheid voor de organisatie van het onderwijs en voor het personeel ligt bij de lokale overheden (Local Authority Areas, LAA)(Figuur 1), die daarvoor overheidsfinanciering en lokale belastinginkomsten ontvangen. De lokale overheden staan ook in voor het leerlingenvervoer. Dat geldt zowel voor voor- en vroegschoolse educatie, lager onderwijs (5-12 jaar) en middelbaar onderwijs (leeftijden 12-16, einde van de leerplicht; en 16-18). De lokale besturen nemen hun eigen beslissingen over de organisatie van het onderwijs en de besteding van hun financiële middelen aan onderwijs. Daarnaast zijn er ook een beperkt aantal privé scholen (Eurypedia: 2013b).



Figuur 1. Schoolgebieden in Schotland

Hoger onderwijs wordt aangeboden in 16 autonome universiteiten en 4 hoger onderwijs instituten, die overheidsfinanciering ontvangen van de Scottish Funding Council (SFC). Volwassenenonderwijs omvat training en bijscholing in autonome hogescholen (ook gefinancierd door SFC) en gemeenschapsvorming en -ontwikkeling, aangeboden door verschillende instanties waaronder gemeenten (Eurypedia: 2013b). Het onderwijssysteem ziet er als volgt uit (Eurypedia: 2013b):



Figuur 2. Het onderwijssysteem in Schotland

Kinderen mogen naar school vanaf hun derde verjaardag. De leerplicht start vanaf de maand augustus na de vijfde verjaardag. Het lager onderwijs duurt 7 jaren en wordt bijna uitsluitend gegeven in lagere scholen voor leerlingen tussen 4 en 12 j. De duur van het middelbaar onderwijs varieert tussen 4 en 6 jaar, omdat de laatste 2 jaren niet verplicht zijn. Afwijkingen in de duur van lager en middelbaar onderwijs zijn mogelijk in afgelegen gebieden.

Year	Ages	School
Nursery	3–5	Primary
Primary One	4–6	
Primary Two	5–7	
Primary Three	6–8	
Primary Four	7–9	
Primary Five	8–10	
Primary Six	9–11	
Primary Seven	10–12	
First year (or S1)	11–13	Secondary
Second Year (or S2)	12–14	
Third Year (or S3)	13–15	
Fourth Year (or S4)	14–16	
Fifth Year (or S5)	15–17	
Sixth Year (or S6)	16–18	

Figuur 3. Organisatie van het onderwijs in Schotland

Het 'Curriculum for Excellence', ingevoerd door Education Scotland in 2003, is het nationale curriculum voor de Schotse scholen. Education Scotland staat in voor de implementatie en de inspecties. Het Curriculum for Excellence is opgebouwd rond 4 competenties (succesvol leren, zelfverzekerde individuen, verantwoordelijke burgers en effectieve bijdrage tot de maatschappij) en bijhorende vaardigheden. Het Curriculum for Excellence definieert 5 leerniveaus die worden geëvalueerd in de International Standard Classification of Education system, kortweg ISCED niveaus. De Scottish Qualifications Authority (SQA) is bevoegd met de kwalificaties en evaluaties, en rapporteert aan het parlement (Educationscotland, 2013).

7.1.2. Het buitengewoon onderwijs

In Schotland is het buitengewoon onderwijs gebaseerd op twee fundamentele principes:

1. Inclusief onderwijs;
2. Lokale organisatie.

Het uitgangsprincipe in Schotland is dat elk kind recht heeft op gewoon onderwijs (*mainstream schools*). Indien nodig, heeft een kind recht op bijkomende ondersteuning, hetzij in het algemeen onderwijs, hetzij in het buitengewoon onderwijs. De ASL wetgeving (Additional Support for Learning)

(Scotland Act 2004) biedt hiervoor het wettelijk kader voor de voorziening van bijkomende leerondersteuning (Additional support needs – ASN).

In 2009 werd de onderwijswetgeving in de Scotland Act aangepast. *Additional Support Needs* worden bepaald op basis van problemen die het onderwijs van de leerling beïnvloeden. De oorzaken kunnen zeer uiteenlopend zijn: sociale of emotionele problemen, opvoedingsmoeilijkheden, problemen thuis, gepest worden, hoogbegaafdheid, een zintuiglijke stoornis of communicatieprobleem, een lichamelijke handicap, een jonge verzorger of ouder, frequent verhuizen, slechte kennis van het Engels. De wetgeving vertrekt van het concept dat de nodige ondersteuning, ongeacht de reden en de duur, bepaald wordt door de individuele leernoden (de ASN) van het kind of de jongere. De kernopdracht van de overheid is het identificeren, voorzien, en herzien van de voorzieningen voor bijkomende ondersteuning van de kinderen en jongeren voor wiens opvoeding zij instaan.

Het is de Raad van de *Local Authority Area* (LAA Raad) die het nodige moet voorzien voor het onderwijs van de kinderen die in het gebied wonen. Overeenstemmend met het basisprincipe gaat de voorkeur altijd uit naar deelname aan het gewoon onderwijs, wat impliceert dat de meeste leerlingen met bijkomende behoeftes ook effectief naar het gewoon onderwijs gaan. Voor die leerlingen die uiteindelijk beslissen niet naar het algemene onderwijs te gaan, gelden doorgaans één van de volgende redenen: keuze van de ouders (bijvoorbeeld ouders die verkiezen om zelf thuis in te staan voor het onderwijs van hun kind), vereiste financiële middelen, en mogelijke nadelen voor andere leerlingen.

Voor leerlingen die niet in het gewoon onderwijs terecht kunnen omwille van fysische of sensorische handicap, gedragsproblemen of leerproblemen, zijn er speciale, zgn. ASL (Assisted Support for Learning) scholen. De leerkrachten hebben er gespecialiseerde kwalificaties en de klassen zijn kleiner. Een aantal van deze scholen zijn onafhankelijk of gesubsidieerd. Voor leerlingen bestaan er ook combinaties: in een aantal gevallen nemen leerlingen deel aan lessen zowel in het gewoon onderwijs als in een ASL school. Dat wordt georganiseerd wanneer leerlingen niet in de eigen LAA in een ASL school terecht kunnen, met als doel om de band met de lokale gemeenschap te versterken. In andere gevallen worden diensten van ASL scholen aangeboden in een school van het gewoon onderwijs (Enquire, 2014).

Wanneer er in eigen streek geen geschikte ASL school is voor een leerling met een bepaalde problematiek, zal de LAA Raad zoeken naar een geschikte school in een andere –meestal aangrenzende– streek. Wanneer er medische redenen zijn om buiten de eigen streek naar school te gaan, zal de dienst onderwijs van de LAA advies inwinnen van het departement gezondheid vooraleer een goedkeuring te geven voor onderwijs buiten het eigen gebied. De LAA van de woonplaats van de

leerlingen staan in voor de kosten, zowel van het onderwijs als van het vervoer. Naast het dagonderwijs zijn er ook een aantal varianten: internaten, tijdelijk onderwijs thuis of in de school van een ziekenhuis. Dat onderwijs wordt georganiseerd door de LAA waar de school zich bevindt. De LAA van de woonplaats van de leerlingen staan ook daar in voor de kosten (Enquire, 2014).

Ouders kunnen beslissen om hun kind naar een andere LAA te sturen. Voor kinderen die naar een ASL school gaan, dienen de ouders in dat geval een plaatsingsaanvraag (placement request) in. Deze aanvragen worden altijd genegotieerd. In de praktijk worden de aanvragen in de meeste gevallen goedgekeurd op basis van de aangehaalde argumenten om de voorkeur te geven aan een school buiten de eigen streek. Na goedkeuring van de plaatsingsaanvraag staat de eigen LAA in voor het onderwijs in een andere LAA. Zonder goedgekeurde plaatsingsaanvraag kan de lokale overheid van de eigen LAA het oneens zijn met het aangeboden onderwijs en met de bijhorende kost.

Ouders kunnen ook beslissen om hun kind zelf thuis op te voeden. Een jaar voor de leerplicht worden de ouders gecontacteerd door de LAA met de mogelijke alternatieven in scholen. Ouders kunnen beslissen om daar niet op in te gaan. Indien de leerlingen al naar school gingen, moeten ouders de beslissing om het kind niet meer naar school te sturen, motiveren bij de LAA. Zij moeten ook in dat geval aantonen dat zij voor thuisonderwijs kunnen instaan.

Wanneer de noden significant zijn, ondersteuning vergen van verschillende agentschappen (gezondheid, onderwijs, maatschappelijk werk), en langer duren dan een jaar, hebben kinderen en jongeren recht op een wettelijk voorgeschreven gecoördineerd steunplan (*coordinated support plan* - CSP) om al de ondersteuning te bundelen om in hun leernoden te voorzien. De onderwijswetgeving legt de plicht om een gecoördineerd steunplan uit te werken bij de LAA onderwijsautoriteiten. Een CSP is een juridisch document waarin aangegeven wordt welke ondersteuning door de lokale overheid volgens het plan moet worden voorzien. Het plan beschrijft de specifieke bijkomende behoeften, de leerdoelstellingen en de nodige ondersteuning om die doelstellingen te bereiken (Children in Scotland, 2002).

Hoe de ondersteuning wordt gegeven of welk bedrag de te verstrekken steun vergt, wordt niet wettelijk bepaald omdat de ASN van elk kind verschillend zijn. Het bepalen van de noden gebeurt door een assessment in de LAA, normaal gezien via de scholen. De LAA Raad moet vervolgens zorgen dat de nodige voorzieningen worden getroffen. De steun die vervolgens verleend wordt voor een kind is dus gebaseerd op het professionele advies van de assessoren, zoals onderwijspsychologen. Er is ook een plicht om rekening te houden met de mening van het kind en van de ouders en met alle informatie die een ouder kan inbrengen.

Leerlingen met ASN hebben dezelfde curriculum rechten als al de andere leerlingen; het Curriculum for Excellence wordt ook in ASL scholen toegepast. De vaardigheden die in het gewoon onderwijs gepland zijn tussen 3 j. en 18 j., met het behalen van niveau ISCED1 op het einde van de lagere school, ISCED2 in het middelbaar onderwijs (S3 of S4, vóór 16 j) en ISCED3 op 18 j. of in het voortgezet onderwijs, zijn ook in de ASL scholen van toepassing. Het is de bedoeling dat leerlingen van de ASL scholen dezelfde basis leerniveaus kunnen behalen, al is het op een andere leeftijd. De 4 vaardigheden waar in de ASL scholen vooral aan gewerkt wordt, zijn: kunnen leren, leven, en werken in de maatschappij, met focus op lezen en schrijven, rekenen, gezondheid en welzijn (Education Scotland, 2014, 'Building the curriculum').

De Raad van de LAA staat in voor het onderwijs en is daarbij bevoegd voor zowel het gewoon onderwijs als het aangepaste onderwijs. Zowel de schoolgebouwen, aanwerving en personeel, het transport, ... zijn LAA bevoegdheden. In de Raad is er o.a. een departement onderwijs, een departement zorg, een transport entiteit. De LAA stelt een meerjarenplan op, met daaraan gekoppeld een meerjarenbegroting. De Schotse richtlijnen bepalen dat de lokale overheden budgetten voor leerlingenvervoer moeten begroten voor 3 jaar. Dat meerjarenplan moet in de wettelijke verplichtingen van de LAA voorzien. Het bereikbaarheidsplan maakt deel uit van het meerjarenplan. Deze worden goedgekeurd door de Raad. Indien de kosten veranderen, moet de Raad het budget verhogen, desnoods met middelen uit andere departementen, aangezien het hier gaat om wettelijke verplichtingen.

Het ministerie van onderwijs inspecteert de scholen, maar gebruikt daarbij geen vastgelegde criteria. De inspecties gebeuren op basis van triangulatie. Inspecteurs hebben 1) zelfevaluatie rapporten van de scholen, 2) de plicht om te spreken met vertegenwoordigers van de families en de leerlingen en 3) observaties in de school. Als er een probleem wordt gemeld, bijvoorbeeld in verband met vervoer, zal de inspecteur dit vaststellen en in het inspectierapport feedback geven over verbeterpunten voor de scholen. Klachten worden niet vanuit het Schotse Departement onderwijs rechtstreeks behandeld. Zij kunnen wel een reden zijn om een inspectie vervroegd in te plannen. De inspectieresultaten zijn openbaar.

De Govan Legal Centre is het Schotse aanpreekpunt voor geschillen in het domein van onderwijs. Zij worden gefinancierd vanuit de overheid als onafhankelijk juridisch advies centrum. Zij verdedigen onder andere de rechten van leerlingen met ASN.

7.1.3. Enkele kengetallen

Van de totale bevolking (5.2 Mio) in Scotland, zijn er 673.530 leerlingen (Education Scotland, 2014). Er zijn 32 schoolgebieden (Figuur 1). Het aantal scholen en leerlingen in het algemeen en in het buitengewoon onderwijs zien er als volgt uit:

	Scholen	Leerlingen
Primary	2.056	377.382
Secondary	364	289.164
Special	149	6.984
Total	2.569	673.530

Opmerkelijk is het lage aantal leerlingen in speciale scholen (1%), wat het resultaat is van de hoger vermelde keuze voor inclusief onderwijs, en de implementatie van de ASL wetgeving. Verder zijn volgende cijfers interessant om te vermelden:

- Van de 149 speciale (ASL) scholen zijn er 7 extra gesubsidieerd (grant-aided) vanuit de Schotse regering
- 15.000 kinderen worden door de sociale diensten (social care) opgevolgd; daarvan gaan 98% naar het gewoon onderwijs.
- 20% van de leerlingen hebben bijkomende ondersteuning nodig (ASN). Indien mogelijk gaan deze leerlingen naar het gewoon onderwijs (mainstream schools) en wordt bijkomende ondersteuning geboden.
- Minder dan 2% - ongeveer 7.000 - leerlingen gaan naar het buitengewoon onderwijs (ASL scholen). Dat is 94% van de leerlingen die voor een ASL school in aanmerking komen.
- Ongeveer 1% van de leerlingen hebben een CSP.

7.2. Leerlingenvervoer in Schotland

7.2.1. Inleiding

Elke lokale overheid staat in voor het leerlingenvervoer in het eigen gebied. Binnen de LAA worden per school van het gewoon onderwijs verzorgingsgebieden afgebakend. De adressen binnen het verzorgingsgebied bepalen aan welke school de leerling wordt toegewezen. De maximale wandelafstanden (*statutory walking distances*) naar school zijn vastgelegd op:

- 3.2 km voor leerlingen jonger dan 8j.
- 4.8 km voor leerlingen ouder dan 8j.

Ongeacht de afstand moet de LAA de veiligheid mee in rekening brengen, en desnoods gratis vervoer voorzien (Enquire, Factsheet 6). De vooropgestelde afstanden zijn maxima die niet mogen overschreden worden; de LAA overheden kunnen daarentegen wel lagere afstanden hanteren.

Belangrijk is dat voor leerlingen die naar ASL scholen gaan, deze regels niet van toepassing zijn. Het verzorgingsgebied van elke ASL school is de volledige LAA, en elke leerling heeft er recht op leerlingenvervoer, aangepast aan de eigen noden.

7.2.2. *Recht op leerlingenvervoer*

Het leerlingenvervoer wordt gratis aangeboden naar:

- een school in het LAA, of
- een school in een ander LAA, aangepast aan de eigen noden van het kind.

Indien er geen geschikte ASL school aanwezig is in de eigen LAA, worden afspraken gemaakt met andere lokale overheden voor de opvoeding en het transport. De eigen LAA staat dan in voor het leerlingenvervoer.

In het geval van plaatsingsaanvragen wordt het recht op leerlingenvervoer naar een ASL school buiten de eigen streek, mee onderhandeld bij de goedkeuring van de plaatsingsaanvraag. De goedkeuring van een plaatsingsaanvraag betekent niet automatisch dat de LAA overheid zal instaan voor het vervoer. Dat kan aanleiding geven tot moeilijkheden en rechtszaken. De LAA is verplicht om het onderwijs en het transport te betalen voor een kind indien de plaatsingsaanvraag wordt aanvaard naar:

- een onafhankelijke of gesubsidieerde school in Schotland, of
- elders in het Verenigd Koninkrijk.

(Enquire, 2014).

In overleg met het departement zorg, zal ook transport voorzien worden voor kinderen in speciale omstandigheden (geplaatst door de rechtbank, dakloos, ...).

Wanneer ouders verhuizen binnen het LAA, hebben de leerlingen het recht om verder naar dezelfde school te gaan. Voor het vervoer van leerlingen van het gewoon onderwijs wordt dan onderhandeld. Normaal gezien wordt het in het gewoon onderwijs vervoer voorzien:

- in de lagere school, gratis tot het einde van P7;
- in S3 en S4, tot het einde van de examens in S4;
- in S4, S5, S6: tot het einde van het schooljaar.

Voor de leerlingen in ASL scholen speelt dat geen rol, omdat er sowieso vanuit het ganse LAA gebied leerlingenvervoer wordt voorzien naar elke ASL school.

Bij een verhuis binnen het LAA wordt het leerlingenvervoer aangepast aan het nieuwe adres. Bij een verhuis buiten de LAA wordt het onderwijs en het leerlingenvervoer bij de adreswijziging overgenomen door de nieuwe LAA overheden.

Belangrijk is dat in Schotland zelfstandige verplaatsingen behoren tot één van de nationale accreditatie systemen. In de ASL scholen zijn de National 1 en National 2 kwalificaties van toepassing. Daartoe horen onder andere het behalen van de “Personal Achievement: Travel in the Community (SCQF niveau 2) Unit” (Figuur 4) en van de “Cycling Safely (National 2) Unit Specification”. In het gewoon onderwijs worden deze normaal behaald in het lager onderwijs, in ASL scholen kan dat later zijn, bv. op 15 j. of 16 j., maar wel met dezelfde specificaties. Het behalen van deze SCQF niveau 2 kan gepaard gaan met een aanpassing van het leerlingenvervoer. Het algemeen principe is alleszins om kinderen te leren om zich zelfstandig te verplaatsen en dat dit in de mate van het mogelijke deel uitmaakt van het curriculum. Eerder dan dit te bepalen in richtlijnen en regels, worden goede voorbeelden aangemoedigd. Zo werd in Pilrig Park Special School (Edinburgh) een pilootproject gelanceerd waarbij leerlingen zonder begeleiding leerden naar school gaan, met behulp van een GPS en de mogelijkheid om hulp te vragen indien nodig. Dat voorbeeld werd in het nieuws getoond, gedocumenteerd en geëvalueerd om gelijkaardige initiatieven elders te stimuleren. Onderstaande figuur is hier een voorbeeld van.

Award
Unit
Specification



Personal Achievement: Travel in the Community (SCQF level 2) Unit

SCQF: level 2 (3 SCQF credit points)

Unit code: H1GG 42

Unit outline

This 'Travel in the Community' Unit at SCQF level 2 is part of the Personal Achievement Award suite of Units.

The general aim of this Unit is to provide opportunities for the learner to develop the skills required to travel as independently as they can within their local community. Individual and/or group contexts for this activity could include: personal mobility or travelling by taxi, bus, train, or underground.

Learners who complete this Unit will be able to:

- 1 Prepare for an activity involving travel in the community
- 2 Participate in an activity involving travel in the community
- 3 Reflect on the activity involving travel in the community by communicating their feelings about it

This Unit is an optional Unit of the Personal Achievement Award (SCQF level 2) and is also available as a free-standing Unit. The *Unit Specification* should be read in conjunction with the combined *Award and Unit Support Notes*, which provides advice and guidance on delivery, assessment approaches, and development of skills for learning, skills for life and skills for work. Exemplification of the standards in this Unit is given in the *National Assessment Resource*.

Recommended entry

Entry to this Unit is at the discretion of the centre.

In terms of prior learning and experience, relevant experiences and outcomes may also provide an appropriate basis for doing this Unit.

Equality and inclusion

This Unit Specification has been designed to ensure that there are no unnecessary barriers to learning or assessment. The individual needs of learners should be taken into account when planning learning experiences, selecting assessment methods, or considering alternative evidence. For further information please refer to the combined *Award and Unit Support Notes*.

Figuur 4. SCQF level 2. Travel in the Community Unit

Over het algemeen is het model dat gebruikt wordt voor het leerlingenvervoer vergelijkbaar in de verschillende gebieden; het zijn combinaties van lokale gewoonten en omstandigheden met de ASL-richtlijnen. In de meer landelijke gebieden krijgen ouders soms een aangepast voertuig (mobility car, scootmobiel) en worden ze betaald om deze voertuigen te gebruiken om hun kinderen naar school te brengen. Dat vervangt de ASL routes. Tot slot is het nog belangrijk om te vermelden dat voor- en naschoolse opvang, en zgn. 'ontbijtklassen' in sommige scholen georganiseerd worden, maar dat dit los gebeurt van de regeling door de lokale overheden.

7.2.3. Cases Edinburgh en Glasgow

Gezien de zeer decentrale aanpak van het buitengewoon onderwijs in Schotland werd gekozen voor regio's die naar verstedelijkingsgraad vergelijkbaar zijn met Vlaanderen: de LAAs van Glasgow en Edinburgh. De industriestad Glasgow telt ongeveer 580.000 inwoners, met een dichtheid van 1.876 inw/km², de hoofdstad Edinburgh heeft 500.000 inwoners met een dichtheid van 3.412 inw/km². Zowel in Glasgow als in Edinburgh is de LAA overheid de gemeente (stad). Andere LAA omvatten meerdere gemeenten.

Glasgow is de LAA met het grootste aantal (54) ASL scholen, met meer dan 4.000 leerlingen (58% van de Schotse ASL leerlingen). De scholen variëren in omvang, van zeer klein (10-20 leerlingen), tot zeer groot (meer dan 100 leerlingen). De grotere scholen zijn meestal voor leerlingen met minder zware handicaps. De speciale scholen worden als volgt ingedeeld:

- Voorschoolse evaluatie -en ontwikkelingscentra;
- Scholen voor leerlingen met ASN;
- Scholen voor leerlingen met gehoor en/of visuele handicap;
- Scholen voor leerlingen met een fysieke handicap;
- Scholen voor leerlingen met sociale en gedragsbehoeften;
- Scholen voor leerlingen met taal en communicatiebehoeften;
- Scholen voor leerlingen met complexe leerbehoefte;
- Bijkomende leervoorzieningen in scholen van het gewoon onderwijs.

In Edinburgh zijn er 12 speciale scholen, voor een totaal van ongeveer 1.000 leerlingen

a. Toepassing recht

De toelating van ASN leerlingen tot een school wordt door het schoolteam (inclusief de schoolpsycholoog) besproken. In de mate van het mogelijke gaat, naar de principes van inclusief onderwijs, de voorkeur naar een school van het gewoon onderwijs. Dat kan gepaard gaan met speciale middelen om deelname aan het onderwijs mogelijk te maken, zoals aangepaste infrastructuur voor kinderen met dwerggroei. Plaatsingsaanvragen zijn uitzonderlijk, en komen vooral voor in het gewoon onderwijs. Tabel 1 illustreert de situatie in Edinburgh. In Glasgow gaat het vooral om één bepaalde school van het gewoon onderwijs, gelegen net buiten de LAA grens, die veel kinderen aantrekt (Interview Glasgow Local Authority, 2014).

In het buitengewoon onderwijs worden plaatsingsaanvragen goedgekeurd indien er geen alternatief is in het eigen schoolgebied. In dat geval staat de LAA van de woonplaats in voor het transport. In Glasgow en Edinburgh komen er vooral leerlingen uit andere schoolgebieden naar de scholen in de steden; in Edinburgh vooral uit naburige gemeenten, in Glasgow komen ASN leerlingen uit het ganse land, vooral omwille van de school verbonden aan Glasgow Children's Hospital, het grootste kinderziekenhuis van Schotland.

Tabel 1. Behandeling van plaatsingsaanvragen in Edinburgh (Edinburgh Council, 2014).

ANNUAL PLACING IN SCHOOLS APPEALS**P1 and S1 - 2010****Appeals Received**

P1	92
S1	28
TOTAL	120

Primary

Withdrawn	4
Placed (prior to mtg)	38
Granted	2
Granted – Common case not upheld	10
Refused	40

Secondary

Withdrawn	0
Placed (prior to mtg)	9
Granted	5
Refused	14

Meetings Held

Primary	17
Secondary	3
TOTAL	20

Voor het gewoon onderwijs heeft Glasgow de afstandsregels versoepeld in vergelijking met de nationale richtlijnen (Glasgow Council, 2014). Een leerling van het gewoon onderwijs heeft recht op leerlingenvervoer indien:

- De woon-school afstand naar een lagere school meer dan 1,9 km (1,2 miles) is via een erkende veilige kortste wandelroute. Dit kan ook de afstand zijn tot de dichtstbijzijnde halte.
- De woon-school afstand naar een middelbare school meer is dan 3,5 km (2.2 miles) via een erkende veilige kortste wandelroute. Dit kan ook de afstand zijn tot de dichtstbijzijnde halte.
- Speciale voorzieningen nodig zijn in functie van erkende ASN;
- Een wandelroute moet genomen worden die door de Glasgow City Council Road Safety Officers onveilig wordt bevonden;
- Om medische redenen gratis schooltransport aanbevolen wordt.

b. Organisatie leerlingenvervoer

Het vervoer kan verschillende vormen aannemen: ingehuurd bussen of taxi's, privé gehuurde auto's of eigen vervoer van de LAA, of een reispas voor het gebruik van de lokale bus -en trein diensten. Er wordt, zowel in Glasgow als in Edinburgh, maar met 1 thuisadres per kind gewerkt.

ASL schoolkinderen worden zowel in Glasgow als in Edinburgh vervoerd door taxi's (met begeleider), of met de eigen vloot van de gemeente. De LAA transport entiteiten hebben dus ook een eigen vloot en eigen chauffeurs. De bussen van de eigen vloot kunnen 20 passagiers vervoeren in Glasgow; gemiddeld worden 16 leerlingen per bus vervoerd. De aangepaste voertuigen voor vervoer van rolstoelen worden uitsluitend voor leerlingenvervoer gebruikt.

Zowel Glasgow als Edinburgh werken met meerjarige raamcontracten (typisch 3 j. in Glasgow, 4 j. in Edinburgh).

De directie (head teacher) van een school heeft de bevoegdheid om de betrokken vervoersbehoeften te identificeren; zie bijvoorbeeld Figuur 5 voor gebruikte categorieën in Edinburgh:

- speciale begin of eind uren,
- begeleiding en oorzaak (leeftijd of medische conditie),
- rolstoel,
- speciale regelingen.

Speciale regelingen zijn van uiteenlopende aard en worden ook verschillend behandeld:

- individueel transport is beperkt in de tijd en moet goedgekeurd zijn door het lokale departement van het gezin (Children and Families Unit). De schoolpsycholoog maakt een evaluatie en bezorgt die aan het departement van het gezin. Na goedkeuring wordt de vraag doorgestuurd naar de lokale transport entiteit (Transport Unit). Meestal wordt dat opgelost door een gewone taxi tijdelijk in te schakelen.
- medisch getrainde begeleiding: de school geeft het zorgplan (en eventuele aanpassingen) rechtstreeks schriftelijk door aan de taxibedrijven,
- rolstoelhelling, lift, rolstoel klem: is een onderdeel van het contract met de taxibedrijven,
- aangepaste zitplaatsen: meestal beschikken de taxibedrijven over bv. kinderzitjes. Het lokale transport entiteit heeft er ook een aantal die kunnen uitgeleend worden,
- harnas: wordt door het transport entiteit ter beschikking gesteld,
- intensieve begeleiding: geval per geval.

In Edinburgh is er een probleem om voldoende taxi's te vinden die zijn aangepast voor rolstoelen. Van de 54 bedrijven betrokken bij leerlingenvervoer zijn er 10 met aangepaste voertuigen, maar daar kunnen maar maximum 3 rolstoelen in. De transport entiteit heeft zelf aangepaste bussen waar tot 4 rolstoelen in kunnen.

Private Transport

Previous Route			
Suggested or recommend a Route.			
Escort required (Yes / No)	☐	Travels in Wheelchair (Yes / No)	☐
Escort Reason			
Age	☐	Medical Condition	☐
		Behaviour	☐

For all escort requests please tick indicate reason for escort.

Special Arrangements
Please indicate

Individual Transport *	☐	Close Supervision Required	☐	Special Car Seat** required	☐
End Date					
Medically Trained Escort***	☐	Ramp/Tail lift / Clamps**	☐	Harness required**	☐

Medical Information
Please Tick

☐	Oxygen required	☐	☐
Prone to seizures	Other (e.g. Medi-Pack) ****		

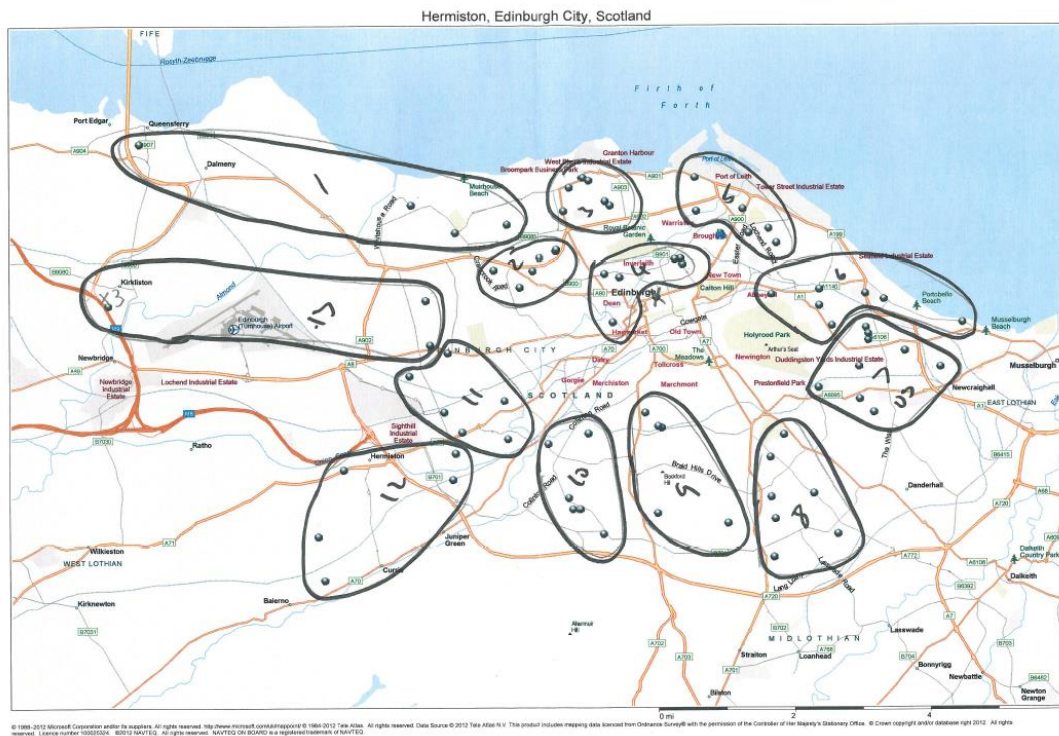
Figuur 5. Speciale behoeften in aanmerking genomen voor de bepaling van routes in Edinburgh.

De tendens in Glasgow was in het verleden om meer taxi's te gebruiken. Nu wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van reguliere vervoersdiensten. Dat gaat gepaard met leerdoelen in de ASL scholen om het openbaar vervoer te kunnen gebruiken. Vorig jaar werd een proefproject uitgevoerd waar de leerlingen geleerd wordt om het openbaar vervoer te gebruiken door ze eerst met een speciaal ingeleide bus naar school te brengen die stopt bij de dichtstbijzijnde bushalte en hen leert om bv. een stop te vragen bij de school. Nadien kunnen de leerlingen met een reguliere bus naar school.

Zowel in Glasgow als in Edinburgh zijn er geen overstappen voor leerlingen van ASL scholen. Het vervoer wordt per school georganiseerd.

De procedure is als volgt:

- De directie van de school geeft eind juni aan de transport-entiteit een overzicht van de behoeften voor het volgende schooljaar: leerling, leeftijd, adres, dagen en uren, speciale medische behoeften. De transport-entiteit begint in juli met de planning van het volgende jaar, als de behoeften gefinaliseerd zijn.
- De transport-entiteit ontwerpt de routes per school en wijst de vloot toe (Figuur 6). Dit wordt teruggegeven aan de school voor verdere verfijning, bijvoorbeeld als sommige kinderen, gezien hun toestand, moeilijk samen kunnen reizen. De routes worden gefinaliseerd tegen half augustus.
- De routes worden vervolgens uitbesteed tussen de bedrijven met een raamcontract. De kortste route wordt berekend als referentie voor de kostprijs en de goedkoopste aanbieder krijgt de route. Half augustus weten de vervoerbedrijven welke routes ze het volgende schooljaar zullen bedienen.
- De routes worden jaarlijks volledig opnieuw ontworpen voor de start van het schooljaar. In Edinburgh werden vroeger de routes van het vorige jaar hergebruikt en aangepast, maar daar is men van afgestapt toen bleek dat het goedkoper is om de routes jaarlijks volledig opnieuw uit te tekenen. In Glasgow is voor het voortgezet onderwijs een tweede periode voor wijzigingen voorzien, m.n. in april. Op dat moment gebeuren aanpassingen voor leerlingen die klaar zijn om over te stappen naar een andere transportoplossing. De school bepaalt wie klaar is en zal eventueel try - outs regelen vooraleer het vervoer te veranderen.
- De onderwijspsychologen van de LAA werken steeds meer samen met de scholen. In Glasgow zijn 3 gebiedsmanagers aangeduid als 'lijnmanagers' van de schooldirecties.
- Het departement onderwijs van de LAA is verbindingsofficier voor de transport entiteit. De werking van de verbindingsofficier wordt geïllustreerd met een voorbeeld (Edinburgh). Als leerlingen niet met elkaar overweg kunnen tijdens het vervoer, zal de school in eerste instantie het probleem rechtstreeks trachten op te lossen met de taxichauffeurs en de begeleiders. Lukt dat niet, dan kan via de verbindingsofficier gezocht worden naar een aanpassing van de routes. Dat wordt doorgegeven aan het departement transport en is meestal geen probleem omdat het geen meerkosten betekent. De schoolpsycholoog kan ook individueel transport aanvragen en dan is de rol van de verbindingsofficier belangrijk omdat het inhuren van een taxi een onvoorziene transportkost is.



Elk punt is een adres, elke groep een taxi of shuttle. Leerlingen met speciale noden (bv rolstoel) worden in een verschillende kleur aangeduid en toegekend aan een aangepaste 'route'.

Figuur 6. De manuele toewijzing van leerlingen van een bepaalde school aan een route in Edinburgh.

Indien een leerling van adres verandert in de loop van het schooljaar, wordt de transportregeling aangepast. In speciale gevallen zoals een tijdelijke aanpassing van het adres in de loop van het jaar, kan een speciale aanvraag (*grace and favour request*) ingediend worden door de ouders. Dat wordt meestal toegekend tenzij het meerkosten met zich meebrengt.

Er zijn weinig strikte richtlijnen. Zowel het personeel van de scholen als de ambtenaren worden door dezelfde werkgever (de gemeente) betaald. Er wordt veel gecommuniceerd, zowel met de gemeentediensten als tussen scholen onderling. Daardoor is er een ingebouwde wederzijdse controle.

Een voltijdse tewerkstelling van een chauffeur is 35 u/week. Er zijn daarbij 2 soorten contracten: gebroken shift of één shift. Chauffeurs met een volledige dienst hebben andere taken tijdens de dag (worden dus niet alleen ingezet in het kader van leerlingenvervoer) of ze zijn stand-by voor andere ritten. Deze stand-by is in eerste instantie bedoeld om andere chauffeurs bij bijvoorbeeld ziekte of ongeval te vervangen. Het kan ook in beperkte mate gebruikt worden om leerlingen te vervoeren in het kader van curriculum-activiteiten (naar het zwembad, ...), maar normaal gezien moeten de

scholen zelf zorgen voor dat vervoer. Als er onvoldoende stand-by capaciteit is moeten de scholen een alternatieve oplossing vinden en betalen.

De begeleiding maakt mee deel uit van het contract met de taxibedrijven. De contracten voor ASL routes worden apart uitbesteed. De begeleiders van de ASL routes krijgen een korte opleiding (halve dag) om te leren omgaan met de noden van de leerlingen. Dat geeft hen het recht om gedurende 3 j. de begeleiding te verzorgen. Begeleiders werken typisch met een ochtend- en een namiddagshift van elk 1 u. Begeleiding voor curriculum activiteiten wordt voorzien door de school. Taxi's, begeleiders en buschauffeurs worden in Glasgow alle verzekerd door de gemeente.

Sommige scholen hebben hun eigen bussen voor curriculum-activiteiten. Een bron voor deze bussen is de Britse Variety Club, een goede doel organisatie die praktische hulp (zoals bussen, rolstoelen en specialistische apparatuur) geeft aan kinderen met een handicap. Zij bieden ook minibussen voor ASL scholen. Scholen die een voertuig krijgen, proberen om het gebruik ervan te maximaliseren. In Glasgow levert de gemeente een bestuurder en betaalt eventuele garagekosten.

Tot slot is het zo dat de schoolinspecties ook het leerlingenvervoer behandelen.

c. Financiële implicaties

Met uitzondering van verplaatsingen voor curriculum activiteiten, moeten de scholen niets betalen voor transport.

Gemiddeld kost het leerlingenvervoer ongeveer 40 £ (48 €) tot 50 £ (60 €) / dag in Glasgow. In Edinburgh bedraagt de kostprijs voor een gemiddelde taxi met 6 leerlingen, 60 £ (72€) /dag. Kosten kunnen sterk verschillen in het geval van speciale behoeften, zoals wanneer bvb. speciale training voor begeleiders nodig is.

In Glasgow wordt het budget voor leerlingenvervoer jaarlijks herzien, en niet 3-jaarlijks zoals in de richtlijnen van de Schotse overheid. Glasgow betaalt maar 1/4 tot 1/3 van de kosten voor het leerlingenvervoer. De rest komt van de Schotse overheid. Op dit ogenblik heeft Glasgow de belastingen bevroren. Gezien de stad verplicht is om te voldoen aan de ASL richtlijnen, wordt ze genoodzaakt om budgetten over te hevelen vanuit andere domeinen.

Bij uitbesteding van taxi's en busvervoer wordt het beste aanbod per 'route' gekozen. In een aantal gevallen is er onenigheid tussen lokale overheden over wie moet betalen voor het onderwijs en transport van leerlingen met speciale noden. Een voorbeeld: in Glasgow Children's Hospital worden kinderen van gans Schotland verzorgd. De Glasgow LAA overheid voorziet de lessen van de leerlingen

tijdens hun verblijf in het ziekenhuis, en stuurt vervolgens de rekening naar de gemeente belast met het onderwijs van het kind. Wanneer er geen voorafgaande plaatsingsaanvraag werd goedgekeurd, kan het gebeuren dat de lokale overheid niet akkoord is met deze kosten, met discussie en eventuele rechtszaken tot gevolg.

d. Reistijd

De routes worden ontworpen om binnen een bepaalde tijd afgelegd te kunnen worden. In Schotland is de maximale reistijd wettelijk bepaald op 1u.15 min. De aanbevolen reistijd van de zorgcommissie in Glasgow en Edinburgh is maximum 1 uur voor leerlingen die binnen het territorium wonen. In Glasgow zijn er wel enkele uitzonderingen waar de afstand meer dan 1 u. vergt.

De taxichauffeurs zijn vrij om de meest geschikte route te kiezen. Eigen chauffeurs in dienst van de LAA transport entiteit mogen niet afwijken van hun route.

In Glasgow start een proefproject om ouders te betalen die leerlingen met gekregen aangepaste 'mobility cars' naar school brengen. Gezien de korte afstanden wordt gevreesd dat deze oplossing niet zo aantrekkelijk is als in afgelegen gebieden.

ASL scholen beginnen meestal om 09:00. Kinderen beginnen toe te komen rond 08:30. Naschoolse opvang wordt niet geregeld door de gemeente. In werkelijkheid bieden scholen vaak opvang tot 17:00 in de school. De gemeente is daar niet bij betrokken maar staat wel toe dat het gebeurt in de scholen, en dus bijgevolg in gebouwen van de gemeente.

7.2.4. Toekomstplannen

Gedeelde campussen worden gestimuleerd, maar in de realiteit blijft in een aantal gevallen de segregatie. In de toekomst wil men meer gemeenschappelijke activiteiten stimuleren om gedeelde ervaringen tussen leerlingen te bevorderen.

Op dit ogenblik wordt onderzocht of het mogelijk is om voor sommige kinderen en jongeren af te stappen van het idee om onderwijs voor allen te voorzien, en zich toe te spitsen op zorg.

De *Scotland Act 2002. 'Education. Disability Strategies and Pupils' Educational Records'* wordt momenteel herzien. De richtlijnen voor de verantwoordelijke instanties bij het ontwikkelen van een bereikbaarheidsstrategie, werden daarbij herzien en geactualiseerd. Deze nieuwe richtlijnen zijn nu in de fase van openbaar onderzoek (Scottish Government, Learning Directorate. (12/2013)).

7.3. Vergelijking met de Vlaamse situatie

De bedoeling van de Schotse case is om inspiratie te zoeken voor het formuleren van alternatieven bij de organisatie van het leerlingenvervoer in Vlaanderen teneinde de reistijd te beperken. Er werd voor Schotland gekozen omdat de aanpak van het onderwijs sterk verschilt van de Vlaamse, waardoor het potentieel op vernieuwende ideeën verhoogt, en samen met de Nederlandse case een interessante mix van gelijkaardige en verschillende praktijken aanbiedt.

Omdat het Schotse systeem zo verschillend is van de Vlaamse situatie, kan het transfereren van de oplossingen voor het leerlingenvervoer niet zomaar gebeuren. Het is veeleer de bedoeling om een aantal concepten en strategieën te zoeken die in Schotland de problematiek van de reistijd helpen oplossen, zodat kan nagegaan worden in welke mate ze toepasbaar zijn in de Vlaamse context.

7.3.1. Juridisch

Het Schotse onderwijssysteem is een variant van het Angelsaksische systeem waar de organisatie en de financiering van publieke scholen gekoppeld wordt aan lokale belastingen. In Schotland is er geen vrije schoolkeuze, tenzij na onderhandeling of als er gekozen wordt voor privé scholen. Het onderwijs en het schoolvervoer worden zowel voor het gewoon onderwijs als voor de ASL scholen geregeld op het niveau van de LAA. De Raad is dus zowel werkgever van het onderwijzend personeel, als beheerder van de gebouwen, als organisator van het vervoer.

Elk kind heeft recht op onderwijs en op leerlingenvervoer. De wetgeving (*Scotland Act 2002; Disability Strategies and Pupils' Educational Records*) verplicht de onderwijsinstanties (LAA) en de onafhankelijke gesubsidieerde scholen om toegankelijkheidsstrategieën op te stellen en uit te voeren. Dit moet de toegang tot onderwijs voor leerlingen met een handicap verbeteren. Het '*Handbook on Accessibility*' (SCIS, 2006) geeft richtlijnen voor de bereikbaarheidsplannen. De LAAs werken met meerjarenplannen (inclusief bereikbaarheidsplannen) en bijhorende begroting. Desnoods moet deze begroting herzien worden indien dat nodig is voor de realisatie.

De Schotse overheid zorgt voor inspecties en voor het curriculum, maar komt niet tussen op het niveau van individuele leerlingendossiers.

Al de scholen in de streek werken samen en zijn aparte entiteiten van dezelfde lokale overheid. Dat is in Vlaanderen niet aan de orde. Door deze zeer geïntegreerde en gedecentraliseerde aanpak is **de school het aanspreekpunt** van de ouders en wordt vanuit de school het leerlingenvervoer nauw samengewerkt met de andere –ook lokaal georganiseerde– instanties.

Het **recht op leerlingenvervoer wordt door de school bepaald in functie van de noden van de leerling**. Deze noden worden jaarlijks herzien. In het onderwijs wordt de mogelijkheid om zich zelfstandig te verplaatsen aangeleerd en geëvalueerd. Het behalen van deze eindtermen beïnvloedt de noden en de gekozen vorm van vervoer. Ook hier ligt de beslissing bij de school. Daar zijn mogelijke raakpunten in Vlaanderen: de sleutelrol van de school in het bepalen van de noden van de leerlingen wordt in Vlaanderen ook toegepast in de schoolvervoerplannen van het lager onderwijs.

7.3.2. Financieel

Hoewel de LAA gesubsidieerd wordt door de Schotse overheid, komt een deel (in Glasgow 1/3 tot 1/4) van lokale financiën. Er is volledige autonomie van de LAA voor de financiering van het onderwijs en het leerlingenvervoer. Via de meerjarenplannen is er een resultaatverbintenis, de Schotse overheid komt niet tussen in de aanpak. Het financieringssysteem toepassen in Vlaanderen zou een volledige hervorming van de onderwijsfinanciering betekenen. **Meer lokale autonomie** heeft wel voordelen; het laat **meer flexibiliteit** toe om het leerlingenvervoer aan te passen aan de lokale context (bv. scholen in congestiegevoelige gebieden kunnen de voorkeur geven aan voorschoolse opvang, andere kunnen een oplossing vinden via samenwerking met schoolvervoer van nabijgelegen scholen van het gewoon onderwijs enz.).

Het aanpassen van het leerlingenvervoer aan de noden van het kind geeft een **diversificatie van het aanbod** dat **goedkopere alternatieven** mogelijk kan maken voor bepaalde leerlingen, zoals het stimuleren van het gebruik van openbaar vervoer.

In de twee Schotse cases behoort de begeleiding mee tot het contract met de vervoerder. De goedkoopste offerte wordt geselecteerd. Daardoor is het **voor de vervoerder interessant om zo efficiënt mogelijk zowel de chauffeur als de begeleider in te zetten**.

7.3.3. Organisatorisch

Het contract met de taxibedrijven is een resultaatverbintenis uitgedrukt in termen van vertrek –en aankomstuur van de leerlingen, en nodige voorzieningen in functie van de noden (aangepaste voertuigen, begeleiding, ...). **De kleinschalige aanpak en de autonomie van de vervoerder** geeft ook hier **meer flexibiliteit**. Ouders contacteren rechtstreeks de vervoerder indien er een aanpassing is aan het normale patroon, en de vervoerder past de route aan.

Een fundamenteel voordeel van het leerlingenvervoer in Schotland, is dat het **niet opgevat wordt als collectief bus vervoer**. De meest voorkomende vervoersvorm is per 6 leerlingen met een chauffeur en een begeleider. Er zijn ook geen overstappen in het leerlingenvervoer. Gezien de lage dichtheid van de leerlingen en van de scholen, is de **vervoer-technische optimalisatie met kleinere voertuigen** ook in Vlaanderen waarschijnlijk **eenvoudiger dan met bussen**.

7.3.4. Organisatie buitengewoon onderwijs

Gezien Schotland de voorkeur geeft aan inclusief onderwijs waar mogelijk, is de organisatie van het buitengewoon onderwijs op zich moeilijk vergelijkbaar met Vlaanderen. Het vervoer van leerlingen in ASL scholen wordt wel apart georganiseerd, en de problematiek is daarom wel vergelijkbaar: uit het vervoer van leerlingen binnen een bepaalde zone naar bepaalde scholen levert, zoals uit dit hoofdstuk blijkt, wel degelijk inspirerende gedachten op.

7.3.5. De reistijd

In Schotland is de maximale reistijd 1u.15 min, en in de grootste steden slaagt men erin om dit tot max. 1 u. terug te dringen. Belangrijke elementen die dat mogelijk maken, zijn:

- Het streven naar inclusie en zelfredzaamheid vertaalt zich in een kleinschalige en gediversifieerde aanpak waarbij de gekozen oplossing voor het leerlingenvervoer aangepast is aan de noden van het kind, die door de school worden bepaald. Op die manier worden leerlingen niet per bus of taxi vervoerd als zij dat niet nodig hebben;
- Waar de densiteit laag is, worden taxi's of kleine bussen ingezet. Bij sub-contracten heeft de vervoerder geen verplichting om een vaste route te volgen, en kunnen aanpassingen rechtstreeks met de ouders geregeld worden;
- Er zijn geen overstappen in het leerlingenvervoer;
- De scholen beslissen zelf of ze voor –of naschoolse opvang wensen te organiseren.

8. Onderbouwing alternatief voor het criterium afstand

In dit hoofdstuk wordt vanuit pedagogisch-onderwijskundige invalshoek, verkeerskundige invalshoek en organisatorische invalshoek een analyse gemaakt van het criterium afstand. Per discipline wordt telkens de historiek, huidige situatie en ontwikkelingen weergegeven om vervolgens na te gaan wat mogelijke aanknopingspunten zijn voor een andere aanpak. Vanuit deze basis kan dan in een volgend hoofdstuk worden aangegeven welke mogelijke beleidsalternatieven en –voorstellen interessant kunnen zijn om verder te onderzoeken. Tussen de verschillende invalshoeken kunnen overlappingen worden vastgesteld, maar dit is logisch gezien de probleemanalyse ook vertrekt vanuit de verschillende invalshoeken.

8.1. Vanuit pedagogisch-onderwijskundige invalshoek

8.1.1. Historiek, huidige situatie en ontwikkelingen

Het onderwijs aan kinderen en jongeren met specifieke leer- en zorgbehoeften is de afgelopen decennia sterk geëvolueerd en bediscussieerd. Na jaren van segregatie en integratie speelt inclusie sedert de jaren '90 een centrale rol (Van Rompu et al., 2007). Het medisch-therapeutisch of defectparadigma dat lange tijd bepalend was voor de manier waarop mensen met een beperking benaderd werden, heeft geen plaats meer in het gedachtengoed over inclusief onderwijs. In het defectparadigma werd vooral de nadruk gelegd op wat mensen niet kunnen hetgeen geleid heeft tot allerhande labels die tekorten weergeven en stigmatiseren. Het gaat voorbij aan de mogelijke impact van een handicapinducerende omgeving. Vanuit dit paradigma werd een gesegregerde setting als enige mogelijkheid aanzien om onderwijs te bieden aan leerlingen met een tekort. Ook het integratiedenken en geïntegreerd onderwijs zijn geworteld in het defectparadigma en vereisen dat de persoon met een beperking zich aanpast aan de omgeving in plaats van omgekeerd. Inclusief onderwijs, daarentegen, vertrekt vanuit een sociaal model van handicap waarin de omgeving een centrale rol krijgt en diversiteit de norm wordt (De Vroey & Roelands, 2008). Het is een vernieuwingsproces op omgevings-, school- en klasniveau, gekenmerkt door een waaier aan ideeën, attitudes en acties, die faciliterend kunnen zijn voor de participatie van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften op school (Booth & Ainscow, 2007; Ainscow & César, 2006).

Inmiddels is het concept 'inclusief onderwijs' meer dan twintig jaar oud en merken we een evolutie in het denken over inclusie. In de beginjaren werd inclusief onderwijs vaak gereduceerd tot een

dichotomie tussen gewoon en buitengewoon onderwijs (Slee, 2001). Inclusie stond gelijk aan een plaats, met name gewoon onderwijs. Doorheen de jaren is inclusief onderwijs geëvolueerd van een plaats naar een andere manier van denken over en organiseren van onderwijs. Inclusief onderwijs vertrekt hierbij vanuit de diversiteit van de leerbehoeften van alle leerlingen en probeert volgens de principes van universal design het curriculum op een effectieve manier aan te passen aan die diversiteit van leerbehoeften. Op klasniveau spelen concepten als co-teaching en coöperatief leren hierbij een centrale rol. Maar de leerkracht staan hierin niet alleen. Op schoolniveau dient werk gemaakt te worden van ondersteunend leiderschap, een inclusieve schoolcultuur en samenwerkende teams. Deze evolutie is een evolutie van leerstofgericht onderwijs en het leerlinggericht klasextern aanbieden van specifieke onderwijshoudens en -methoden voor leerlingen met specifieke tekorten door experts, naar een leerlinggericht onderwijs waarin het leerproces van alle leerlingen in groep ondersteund wordt aan de hand van onderwijsmethoden die voor elke leerling toepasbaar zijn door een samenwerkend team van leerkrachten en hulpleraars, om een maximale participatie op academisch en sociaal vlak voor elke leerling te garanderen. Maar deze evolutie vereist dermate fundamentele vernieuwingen in het denken over leren en ontwikkelen, mogelijkheden en beperkingen, hulpbronnen en ondersteuning, dat de praktijk slechts langzaam volgt. De consequenties van de vraag naar inclusie zijn namelijk voor heel wat betrokken partijen ingrijpend: bestaande scholen voor buitengewoon onderwijs, leerkrachten, therapeuten, ouders,... (Petry et al., 2013)

Het streven naar inclusief onderwijs is niet alleen een ethisch principe maar heeft ook een wettelijk kader. Zo werden de inzichten in verband met leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften vastgelegd in de conventie van de Verenigde Naties voor de bescherming van personen met een handicap. Hierin wordt verwoord dat lidstaten het recht op onderwijs van personen met een handicap moeten erkennen. Met het oog op dit recht moeten lidstaten inclusief onderwijs garanderen op alle onderwijsniveaus (VN, 2006). Gesegregeerde onderwijsvoorzieningen komen door dit verdrag dan ook steeds meer onder druk te staan en leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften nemen een steeds prominentere plaats in het gewoon onderwijs in (Van Hove & De Vroey, 2008). Met de ratificatie van dit verdrag in 2009 verplicht België zich ertoe inclusief onderwijs te realiseren.

Vlaanderen heeft de laatste decennia op vlak van onderwijs aan leerlingen met specifieke noden heel wat inspanningen geleverd hetgeen haar niet alleen een stevige reputatie van kwaliteit bezorgde maar desondanks ook één van de hoogste percentages van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften in gesegregeerde settings (OECD, 2005). Toch werd ook werk gemaakt van de opvang van deze leerlingen in reguliere settings. Zo creëerde men in de jaren '80 met het

geïntegreerd onderwijs (GON) een samenwerking tussen het gewoon en het buitengewoon onderwijs, bedoeld om leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften de lessen of activiteiten te laten volgen in een gewone school (Borrey et al., 2005). Het aantal leerlingen dat op deze manier school loopt is gedurende de dertig jaar dat GON van kracht is vertienvoudigd. Met het Inclusief Onderwijs-project (ION) zette de overheid nog een stap dichterbij in de richting van inclusief onderwijs. Via ION kunnen kinderen met speciale noden, voornamelijk kinderen met een matige verstandelijke handicap (type 2-attest), sedert schooljaar 2003-2004 structureel schoollopen in het gewoon onderwijs. Maar de meest overtuigende stap in de richting van inclusief onderwijs komt er met de invoering van het decreet betreffende maatregelen voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften dat op 13 maart 2014 door het Vlaamse parlement goedgekeurd werd (M-decreet).

Het M-decreet houdt in dat onderstaande maatregelen met betrekking tot leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften in het gewoon en het buitengewoon onderwijs genomen worden. Deze worden ingevoerd vanaf 1 september 2015:

- een herdefiniëring van het buitengewoon basisonderwijs type 1 en type 8 en van het buitengewoon secundair onderwijs opleidingsvorm 3, type 1, als ‘basisaanbod’ buitengewoon onderwijs waarnaar een leerling georiënteerd kan worden op basis van een analyse van de onderwijsbehoeften in plaats van een medische classificatie;
- een actualisatie van de definities van de andere onderwijstypes in het buitengewoon onderwijs (type 2, 3, 4, 5, 6 en 7);
- de creatie van een type 9 van buitengewoon onderwijs voor leerlingen met een autismespectrumstoornis die geen verstandelijke beperking hebben met qua omkaderingsnormen een afstemming met het reeds bestaande type 3;
- een aanpassing van de toelatingsvoorwaarden voor het buitengewoon onderwijs;
- een decretale verankering in de opdrachtomschrijving van het gewoon onderwijs van de verplichting tot het doen van gepaste en redelijke aanpassingen, waaronder het inzetten van remediërende, differentiërende, compenserende of dispenserende maatregelen;
- bij het toelaten van een leerling tot het buitengewoon onderwijs moet ook rekening gehouden worden met de maatregelen die al in het gewoon onderwijs zijn genomen om de leerling te laten functioneren binnen het gemeenschappelijk curriculum en aangetoond worden dat de fasen van het zorgcontinuüm voor de leerling werden doorlopen, tenzij de leerling zijn onderwijsloopbaan start in het buitengewoon onderwijs;
- om de oriëntering naar gon en buitengewoon onderwijs conceptueel zuiver te houden worden de toelatingsvoorwaarden voor gon aangepast;

- er worden wijzigingen aangebracht in de onderwijsregelgeving om stappen te zetten in de geleidelijke realisatie van artikel 24 van het VN-verdrag van 13 december 2006 inzake de rechten van personen met een handicap en het recht op inschrijving in het gewoon onderwijs. De draagkrachtafweging en de rechtsbescherming zoals geformuleerd in het decreet van 28 juni 2002 betreffende gelijke onderwijskansen-I (met het decreet van 25 november 2011 betreffende het inschrijvingsrecht ingevoegd in het decreet basisonderwijs en in de Codex Secundair Onderwijs), worden herschreven;
- de inschrijving in het basisaanbod buitengewoon onderwijs zal periodiek geëvalueerd worden.

Met de komst van het M-decreet zal zowel het landschap van het gewoon als van het buitengewoon onderwijs grondig hertekend worden. Leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften zullen in toenemende mate schoollopen in het gewoon onderwijs waarbij gewone scholen verplicht worden tot het nemen van gepaste en redelijke maatregelen. Scholen voor buitengewoon onderwijs zullen in de toekomst een tweeledige rol vervullen waarbij ze enerzijds scholen voor gewoon onderwijs ondersteunen en anderzijds onderwijs, opvoeding, verzorging en therapie verstrekken aan een groep leerlingen aan wiens noden niet tegemoet kan gekomen worden in het gewoon onderwijs, veelal leerlingen met een zwaardere en/of complexe problematiek.

Deze evolutie in de richting van inclusief onderwijs in het algemeen en de invoering van het M-decreet in het bijzonder zullen ongetwijfeld ingrijpende gevolgen hebben voor het leerlingenvervoer. Ten eerste, leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften hebben momenteel enkel recht op leerlingenvervoer wanneer ze schoollopen in het buitengewoon onderwijs en niet in het gewoon onderwijs. Wanneer steeds meer leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften in gewone scholen terecht kunnen, zal de druk op het leerlingenvervoer verminderen (Mardulier, 2014). Toch kan men zich hierbij afvragen of dit geen discriminerende situatie is die ervoor zorgt dat sommige ouders zoals kansarme ouders toch zullen kiezen voor buitengewoon onderwijs omwille van het gratis leerlingenvervoer. De gratis busdiensten zijn voor bepaalde gezinnen immers een belangrijke factor in de keuze voor buitengewoon onderwijs (Van Rompu et al., 2007). Onderzoek toont daarenboven nu reeds aan dat er wat betreft GON en ION sprake is van een ondervertegenwoordiging van leerlingen uit socio-economisch minder gunstige omstandigheden terwijl we binnen het buitengewoon onderwijs te maken hebben met een oververtegenwoordiging van deze laatste groep (Petry et al., 2013). Ten tweede zal het M-decreet een impact hebben op het aanbod van scholen voor buitengewoon onderwijs en meer specifiek op een betere spreiding ervan. Momenteel is er sprake van een onevenwichtige spreiding van het buitengewoon onderwijs. Op bepaalde plaatsen zijn er leemten, zeker voor minder frequent voorkomende stoornissen of specifieke problemen die de huidige typologie niet vat (Van Rompu et al., 2007). Maar vanaf 1 september 2015 moeten alle

scholen die momenteel enkel type 1 of type 8 aanbieden, het type basisaanbod aanbieden, zodat zowel leerlingen van het huidige type 1 als van het type 8 er zullen terechtkunnen hetgeen de spreiding aanzienlijk verbetert. Door de invoering van type 9 (autisme), zal het aanbod voor die leerlingen bovendien overzichtelijker worden (Mardulier, 2014). Ondanks deze verbetering, blijft een onevenwichtige spreiding bestaan voor scholen voor leerlingen met minder frequent voorkomende stoornissen zoals type 3, type 6 en type 7. Tot slot, zal in de toekomst de problematiek van de leerlingenpopulatie in het buitengewoon onderwijs verder verzwaren. Onderzoek heeft aangetoond dat met de komst van GON dit nu reeds het geval is. Zo worden types 4, 6 en 7 steeds vaker geconfronteerd met leerlingen met een meervoudige problematiek waaronder zware medische problemen en type 3 met leerlingen met steeds complexere gedragsproblemen (Ghesquière et al., 2001). Deze leerlingen met zware en complexe problemen stellen hogere eisen aan de kwaliteit van het leerlingenvervoer met onder meer een korte reistijd en meer competente busbegeleiders.

8.1.2. Aanknopingspunten voor een andere aanpak

Vooreerst dienen we vanuit pedagogisch-didactisch perspectief te wijzen op het **belang van aangepast leerlingenvervoer** voor bepaalde groepen van kinderen en jongeren met specifieke onderwijs- en zorgnoden. Sommige kinderen en jongeren ervaren door hun verstandelijke of sensomotorische functiebeperkingen belemmeringen in hun mobiliteit en kunnen zich niet op een zelfstandige wijze naar school verplaatsen. Sommige kinderen en jongeren kunnen door hun leer- of gedragsproblemen niet op een veilige manier op school geraken. Bij jongeren uit problematische gezinssituaties kan het gezin zich mogelijks onvoldoende organiseren om het kind tijdig op school te krijgen. Als er door de overheid geen aangepast leerlingenvervoer zou voorzien worden, zou voor deze kinderen de participatie aan het onderwijs ernstig belemmerd worden. Leerlingenvervoer is dan ook een omgevingsfactor die de onderwijsparticipatie van kinderen en jongeren met specifieke onderwijs- en zorgnoden kan faciliteren.

Desondanks levert de wijze waarop het leerlingenvervoer nu georganiseerd wordt **ernstige knelpunten op voor de kinderen en jongeren en hun gezin**.

Een **eerste** knelpunt is dat het recht op leerlingenvervoer gekoppeld wordt aan een onderwijsaanbod (met name buitengewoon onderwijs) en niet aan specifieke ondersteuningsnoden van leerlingen. Leerlingen hebben momenteel immers enkel recht op leerlingenvervoer wanneer ze schoollopen in het buitengewoon onderwijs en niet in het gewoon onderwijs. Dit is discriminerend ten aanzien van leerlingen met een functiebeperking of andere moeilijkheden die naar het gewoon onderwijs gaan. De huidige regelingen rond leerlingenvervoer zijn voor sommige ouders dan ook een argument om te

kiezen voor het buitengewoon onderwijs. De gratis busdiensten zijn voor bepaalde gezinnen een belangrijke factor in de keuze voor buitengewoon onderwijs (Van Rompu et al., 2007).

Een **tweede** knelpunt is de lange reistijd voor bepaalde leerlingen en de moeilijkheden die de leerlingen ervaren op de bus. Vanuit het kinderrechtencommissariaat (2013) werd een oplijsting gemaakt van de knelpunten van het huidige leerlingenvervoer voor de kinderen en jongeren:

- de reistijd loopt op tot 220 minuten
- moeten stilzitten op de bus
- niets mogen eten op de bus
- busbegeleiders zonder diploma
- alle problematieken door elkaar
- conflicten op de bus
- weinig continuïteit in de begeleiding
- weinig communicatie/overleg met vervoer, ouders en school

Op basis van onderzoeksliteratuur kunnen we veronderstellen dat bovenstaande pijnpunten gevolgen hebben voor de kinderen op verschillende vlakken:

- Gevolgen voor de gezondheid van de kinderen. Het gaat dan vooreerst om de fysieke gezondheid (Curtin, Bandini, Fleming, & Stanish, 2012). Lange busritten leiden tot vermoeidheid, kinderen moeten vroeg de deur uit (wat mogelijk minder slaap en geen tijd voor ontbijt impliceert). Met vele kinderen met allerlei problematieken samen op een bus zitten, kan leiden tot ruzies, conflicten, negatieve interacties. Dat kan zowel het emotioneel welbevinden als het sociaal aangepast gedrag van kinderen negatief beïnvloeden (Emerson, Einfeld, Stancliffe, 2010).
- Kinderen die al lange tijd op de bus gezeten hebben en moe, gestresseerd en/of gefrustreerd in de klas komen, zullen meer moeite hebben om zich te concentreren, wat op zijn beurt implicaties kan hebben voor hun prestaties. Tevens heeft onderzoek het effect van het overslaan van een ontbijt op de schoolse prestaties reeds aangetoond (Pollitt, 1995).
- Kinderen die lange tijd op de bus moeten zitten, komen later thuis, wat de deelname aan naschoolse activiteiten of aan vrije tijd en ontspanning in de buurt beperkt (Bult et al., 2011). Ook in het gezin nog kunnen deelnemen aan familiale activiteiten wordt sterk ingeperkt, wat negatieve effecten kan hebben op het gezinsleven en de interacties binnen het gezin.

Ten derde kan men zich afvragen of het gratis aanbieden van leerlingenvervoer niet contraproductief is in het bereiken van doelstellingen op vlak van het adaptief gedrag van de leerlingen. Zelfredzaamheid, openbaar vervoer leren gebruiken, zich veilig bewegen in het verkeer, etc. zijn leer- en ontwikkelingsdoelen die van uitermate groot belang zijn voor leerlingen met specifieke onderwijs- en zorgnoden (ond.vlaanderen.be). Door het aanbieden van georganiseerd vervoer, ontnemt men leerlingen leerkansen op dat vlak. Scholen worden ook niet uitgedaagd om op dat vlak leertrajecten uit te stippelen. Ook hulpmiddelen zoals Blue Assist (<http://www.blueassist.eu/nl/>) en moderne technologie (I-phone met specifieke apps) worden nog te weinig benut om leerlingen te leren zich zelfstandig te verplaatsen in hun omgeving.

Op basis van bovenstaande knelpunten kunnen we dan ook volgende aanknopingspunten aanreiken om vanuit een pedagogisch-didactisch perspectief alternatieven te formuleren:

- Het recht op leerlingenvervoer wordt nu bepaald vanuit het onderwijsaanbod. Men heeft recht op leerlingenvervoer naar de dichtstbijzijnde school van het onderwijsnet naar keuze en van het type dat aansluit bij de noden van de leerling. Een mogelijk alternatief is het recht op leerlingenvervoer sterker te linken aan de **ondersteuningsnoden die de leerlingen hebben op vlak van mobiliteit**. Rechthebbenden zijn dan niet de leerlingen die zich inschrijven in de dichtstbijzijnde school van het buitengewoon onderwijs, maar alle leerlingen die omwille van hun functiebeperking, leer- of gedragsmoeilijkheden of problematische gezinscontext, belemmeringen ondervinden in het op een zelfstandige en/of veilige manier naar school gaan. De noden zouden door het CLB, in samenspraak met de ouders en de school, kunnen bepaald worden bij het begin van elk schooljaar. Afhankelijk van de evolutie in de ontwikkeling van leerlingen, kunnen de noden immers ook veranderen doorheen de tijd. Op die manier wordt de ongelijkheid tussen kinderen met specifieke onderwijs- en zorgnoden die naar het gewoon of het buitengewoon onderwijs gaan, weggenomen.
- Het recht op leerlingenvervoer wordt nu grotendeels ingevuld als een recht op collectief busvervoer naar de dichtstbijzijnde school van het onderwijsnet naar keuze en van het type dat aansluit bij de noden van de leerling. Met het oog op het bieden van optimale leer- en ontwikkelingskansen aan alle leerlingen, is de vraag of men niet meer moet denken aan een grotere diversiteit van mogelijkheden om aan dat recht tegemoet te komen: recht op fietsvergoeding (en eventueel begeleiding daarbij), recht op vergoeding voor openbaar vervoer (en eventueel begeleiding daarbij), recht op individueel aangepast vervoer etc. Op die manier kan men rekening houdend met de noden en de mogelijkheden van de jongere een **vervoertraject op maat** aanbieden (cfr. infra). Het zou de school ook uitdagen om zelf

meer na te denken over hoe zij de mobiliteit van hun leerlingen op andere manieren kunnen ondersteunen, bv. door inzet van technologie, door fietsgroepen te organiseren, door begeleidingstrajecten aan te bieden om openbaar vervoer te gebruiken etc.

- Een laatste aanknopingspunt dat we vooropstellen is het bepalen van een **maximale reistijd** voor het collectief vervoer. Idealiter is deze reistijd niet langer dan een half uur; maar wellicht is het (rekening houdend met de huidige situatie) al een hele stap vooruit om de reistijd te beperken tot maximaal 1 uur. Verschillende maatregelen zouden hiertoe kunnen bijdragen:
 - kleinere bussen inzetten die kortere trajecten kunnen doen (zie ook later).
 - het voorzien van een gemeenschappelijke opstapplaats (binnen een straal van 5 km ten aanzien van de woonplaats) in plaats van de individuele woonplaats van de leerling als opstapplaats te nemen.
 - het creëren van schaalvergroting door bijvoorbeeld netoverschrijdend te werken, het leerlingenvervoer vanuit een scholengemeenschap te organiseren, het busvervoer deels gezamenlijk tussen gewoon en buitengewoon onderwijs te realiseren. Schaalvergroting levert wellicht meer mogelijkheden om op een efficiënte wijze collectief vervoer te organiseren (cfr infra).

8.2. Verkeerskundige benadering

8.2.1. Historiek, huidige situatie en ontwikkelingen

De huidige organisatie van het leerlingenvervoer is het gevolg van de implementatie van de algemene omzendbrief leerlingenvervoer in 2008 (ref NO/2008/02). Verschillende elementen van de omzendbrief beïnvloeden de reistijd van de leerlingen en/of bieden aanknopingspunten voor een andere aanpak.

a) Rechthebbende leerling

De rechthebbende leerling wordt gedefinieerd als de “leerling die recht heeft op tussenkomst van de overheid in zijn vervoerskosten. (...). *Het vervoer is voor rechthebbende leerlingen gratis.*”

Een aandachtspunt van het “gratis” vervoer, is het risico op genereren van overconsumptie, door irrationeel gebruik van vervoerssysteem (Mayeres, et al. 2004, Mayeres & Proost 2004a, 2004b). In het buitengewoon onderwijs zijn enkele voorbeelden van irrationeel gebruik van het

leerlingenvervoer mogelijk: ouders die hun kinderen niet naar het gewoon onderwijs sturen omdat ze daardoor het recht op leerlingenvervoer verliezen, leerlingen die met de bus naar school pendelen hoewel ze er op een andere manier kunnen geraken maar dan gebruik moeten maken van opvang die niet “gratis” is, ontoereikend aanbod in het buitengewoon onderwijs dat niet wordt weggewerkt omdat langere pendelafstanden (naar een verder gelegen school) goedkoper voor de overheid zijn dan een aanpassing van het aanbod. De prijs betaald voor het busvervoer wordt namelijk niet beïnvloed door de reisafstand van de leerlingen.

b) Afstand

Afstand is “de kortst mogelijke afstand tussen de vaste opstapplaats/ woonplaats/ verblijfplaats van de leerling en de onderwijsinstelling.”

Binnen het buitengewoon onderwijs bestaat er geen “redelijke afstand”. Dit betekent dat alle leerlingen die de dichtstbijzijnde school van hun keuze (zie groepen) bezoeken, rechthebbende leerlingen zijn.

De kortst mogelijke afstand tussen verblijfplaats en onderwijsinstelling kan volgens de omzendbrief niet onredelijk zijn voor leerlingen van het buitengewoon onderwijs.

Verder wordt er ook nog bepaald: “Rechthebbende leerlingen die ingevolge een verhuis niet meer de dichtstbijzijnde school bezoeken, behouden hun recht op vervoer tot het einde van het lopende schooljaar, mits een aanbod van een ophaaldienst zonaal leerlingenvervoer door De Lijn. Dit geldt ook voor de niet- rechthebbende leerlingen die op de afstreeplijst van het collectief vervoer staan.”

Bij de bepaling van de kortst mogelijke woon-school afstand is er per leerling één oorsprong. Het vervoer wordt op die basis geoptimaliseerd. Een tweede oorsprong voor de verplaatsing is afhankelijk van/onderschikt aan het vervoeraanbod.

Er is per leerling één bestemming, namelijk de onderwijsinstelling. Deze onderwijsinstelling (bestemming) wordt bepaald door volgende elementen:

- 1) een voor de leerling geschikt onderwijs,
- 2) de vrije keuze van de ouders tussen een school/vestigingsplaats voor buitengewoon onderwijs uit één van de volgende groepen: het Gemeenschapsonderwijs, het gesubsidieerd officieel onderwijs,

het gesubsidieerd vrij onderwijs naargelang van de onderscheidene godsdiensten, het gesubsidieerd vrij niet-confessioneel onderwijs (dus niet gebaseerd op een erkende godsdienst).

Vanaf het schooljaar 2006 - 2007 behouden de leerlingen de status van rechthebbendheid:

- wanneer deze leerlingen een afwijking hebben verkregen omwille van een geldige reden, en dit voor het niveau basisonderwijs of het niveau secundair onderwijs, op voorwaarde dat de leerling ondertussen niet verhuist of van school/vestigingsplaats verandert. Een uitzondering geldt voor OV3 en OV4 (zie punt 3.1.3. b).
- voor de studies die zij hebben aangevat op het niveau van het basisonderwijs;
- voor de studies die zij hebben aangevat op het niveau van het secundair onderwijs;
- indien door het financieren of subsidiëren van een nieuwe school, opleiding of type de criteria van meest dichtbij gelegen school niet meer zouden beantwoorden aan de realiteit;
- indien in een school binnen een opleidingsvorm een bepaalde opleiding volledig verhuist naar een andere vestigingsplaats;
- indien in een school een type volledig verhuist naar een andere vestigingsplaats;
- indien een leerling tijdens de loopbaan van type of opleiding of opleidingsniveau verandert, op voorwaarde dat de leerling ondertussen niet verhuist of van school/vestigingsplaats verandert;

Bij de bepaling van woon-school verplaatsing is er per leerling één bestemming. Het vervoersaanbod moet aangepast worden aan de bestemming. De keuze van bestemming wordt achtereenvolgens bepaald door 1) geschikt onderwijs, 2) de netten, 3) historiek van de vestigingsplaats van de leerling en de school, 4) de afstand.

c) Collectief (gemeenschappelijk) leerlingenvervoer

“Collectief (gemeenschappelijk) leerlingenvervoer is het organiseren van leerlingenvervoer met een voertuig met meer dan zes plaatsen, die van de bestuurder niet inbegrepen.”

Alle scholen van het buitengewoon onderwijs vallen onder de toepassing van de wet van 15 juli 1983 houdende oprichting van de Nationale Dienst voor Leerlingenvervoer. In het zonaal leerlingenvervoer kan in de regel niemand anders dan De Lijn leerlingenvervoer organiseren. Een zone voor gemeenschappelijk leerlingenvervoer is het rekruteringsgebied voor een of meerdere ophaaldiensten leerlingenvervoer. De school belast met het administratief beheer en de praktische opvolging van één of meerdere ophaaldiensten leerlingenvervoer is de beherende school.

In de bepaling van het recht op leerlingenvervoer in het buitengewoon onderwijs, wordt verder gestipuleerd dat het recht op leerlingenvervoer wordt bepaald vooraleer de leerling op de bus stapt; er is een website waar de aanvraag kan worden ingediend.

Ouders kiezen of ze recht op collectief vervoer of recht op individueel vervoer willen aanvragen. Alleen De Lijn mag het collectief leerlingenvervoer voor het buitengewoon onderwijs organiseren. Het collectief vervoer wordt georganiseerd met een voertuig met meer dan zes plaatsen, die van de bestuurder niet inbegrepen.

d) Reisduur

Een bijkomende vaststelling die gemaakt wordt, is:

De regelgeving bepaalt geen criteria met betrekking tot maximum reisduur.

De reisduur wordt naast de woon-schoolafstand, ook bepaald door de sociale reglementering inzake diensttijden en rusttijden van chauffeurs. In de cao van het bijzonder geregeld vervoer staat vermeld dat de chauffeur minimum 3 uur/dag moet betaald worden.

In de bestekken van De Lijn is de hierna vermelde passage opgenomen om te voorkomen dat er rustperiodes binnen de uitvoeringsperiode van de ritten vallen:

“De diensten dienen voor de vervoerder zodanig te worden opgemaakt dat deze in regel zijn met de regelgeving op rij- en rusttijden en dat de verplichte rustpauzes het ononderbroken uitvoeren van de beladen rit niet in het gedrang brengen.”

De Lijn streeft naar een planning van max. 220 min. per dag voor de leerlingen, dus een ochtend en een avonddienst van elk 110 min. Voor de vervoerder is dat 110 min. + de tijd nodig voor het bereiken van het begin/eindpunt van de rit.

e) Voertuigen

Hetzelfde geldt voor de voertuigen:

De regelgeving bepaalt geen criteria met betrekking tot maximum grootte van de bussen.

De kostprijs van chauffeur en begeleider zijn ongeveer 90% van de totale kostprijs van de rit. De prijs betaald door het Departement Onderwijs en Vorming wordt berekend op basis van het aantal vervoerde leerlingen, dus hoe meer leerlingen kunnen vervoerd worden, en bijgevolg hoe groter de bus, hoe hoger het rendement voor de vervoerder.

Ten gevolge van de sociale reglementering inzake diensttijden en rusttijden van chauffeurs en de optimalisatie van de ritten van de Lijn is de meest voordelige reisduur voor vervoerders +/- 2u. De prijs aangerekend aan het Departement Onderwijs en Vorming wordt bepaald door het aantal vervoerde leerlingen. Bijgevolg is de meest renderende oplossing een rit van +/- 2u. met zoveel mogelijk leerlingen, dus met grote bussen.

8.2.2. Aanknopingspunten voor een andere aanpak

Om de aanpak te verbeteren, wordt de huidige situatie onderzocht aan de hand van een klassieke verkeerskundige analyse. Daarbij wordt vertrokken van twee zeer algemene definities:

1. Mobiliteit is de mogelijkheid om zich te verplaatsen;
2. Het transportsysteem is het geheel van infrastructuur, vervoermiddelen en diensten die verplaatsingen mogelijk maken.

Het transportsysteem van goederen en diensten in een klassieke verkeerskundige benadering is ingedeeld in verschillende markten (Figuur 7):

1. de vervoersmarkt: oorsprong en bestemming van verplaatsingen bepalen de verplaatsingspatronen (= vervoersvraag), daartegenover staat het vervoersaanbod, dat bestaat uit de beschikbare vervoerdiensten.
2. de verkeersmarkt: de ingezette vervoerdiensten moeten de infrastructuur gebruiken. De vervoerdiensten zijn in deze markt de vraag; de infrastructuur is het aanbod.



Figuur 7. Vraag en aanbod in het transportsysteem (Schoemaker 2002)

a) Verplaatsingspatronen

De eerste stap in de verkeerskundige analyse is het bepalen van de vervoersvraag. Voor het leerlingenvervoer is dit het antwoord op de vraag hoeveel leerlingen zich van waar naar waar moeten verplaatsen. Het antwoord wordt bepaald door de ordening in tijd en ruimte van scholen en van woonplaatsen van leerlingen.

De spreiding van vraag en aanbod

Leerlingen hebben recht op onderwijs, ongeacht waar ze wonen. Dus de mogelijke oorsprong van verplaatsingen is gans Vlaanderen. Om een zicht te krijgen op de woon-school afstand starten we met een analyse van de spreiding van scholen. De vraag die we daarbij willen beantwoorden is **“zijn er woonplaatsen in Vlaanderen die te ver afgelegen zijn van een geschikte school in het buitengewoon onderwijs, om leerlingen dagelijks te laten pendelen?”** Dat impliceert dat er: 1) een afbakening gebeurt van verzorgingsgebieden, en 2) bepaald wordt wat een redelijke dagelijkse pendelafstand is. Voor woon-school verplaatsingen die onredelijk ver zijn, wordt best gezocht naar een alternatief buiten het leerlingenvervoer. Dat is zowel voor de leerlingen die ver van de school wonen belangrijk (zie 8.1.2), als om de vervoerdiensten te kunnen organiseren voor al de leerlingen die gebruik maken van het collectief vervoer (zie supra b) Vervoerdiensten).

Verzorgingsgebieden

Voor de analyse van de spreiding van scholen wordt de methode van verzorgingsgebieden gehanteerd. Het verzorgingsgebied van een voorziening is het gebied waar de aantrekkingskracht van de voorziening geldt. Synoniemen voor verzorgingsgebied zijn: rekruteringsgebied, invloedssfeer, marktgebied, hinterland, ommeland, ... Voor scholen wordt meestal de term verzorgingsgebied gebruikt (Boussauw et. al., 2013). Functies die voorzien in dagelijkse behoeften van een groot deel van de bevolking (bv. bakker, lagere school) hebben kleinere verzorgingsgebieden dan meer gespecialiseerde functies (bv. ziekenhuis, universiteit), m.a.w. mensen leggen kleinere afstanden af voor voorzieningen waar ze dagelijks naartoe moeten dan voor gespecialiseerde voorzieningen waar minder frequent van gebruik gemaakt wordt.

Wanneer tijdens een bepaalde periode dagelijks gebruik gemaakt wordt van ver afgelegen gespecialiseerde voorzieningen, wordt het verplaatsingsgedrag aangepast, bv. door de woonplaats tijdelijk aan te passen (op kot gaan, op hotel verblijven, ...), of een aantal fysieke verplaatsingen te vervangen door telecommunicatie (telewerk, afstandseducatie, ...).

In het geval van leerlingen van het buitengewoon onderwijs is voor een lange periode dagelijks gebruik van een gespecialiseerde voorziening nodig. De afbakening van de verzorgingsgebieden per

specialisatie (zie supra: Analyse van de spreiding van het aanbod in het buitengewoon onderwijs in Vlaanderen), is een eerste stap om in beeld te brengen hoe groot de woon-school afstanden zijn. Vervolgens kan worden onderzocht voor welk deel van het verzorgingsgebied een dagelijkse pendel mogelijk is, en welke te ver afgelegen zijn. Voor het gebied waarin dagelijkse pendel mogelijk is, kan vervolgens het leerlingenvervoer geoptimaliseerd worden in functie van dagelijkse pendel (zie supra: schoolvervoerplannen). Voor leerlingen die te ver afgelegen wonen van een school van het geschikte type, moet een alternatief voor dagelijkse pendel worden gezocht.

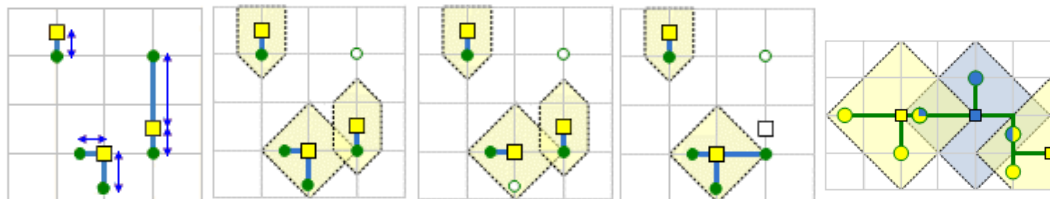
Functies met een groter verzorgingsgebied liggen in grotere steden, functies die voorzien in dagelijkse behoeften zijn meer gespreid (Centrale Plaatsen theorie, W. Christaller, 1933). Men spreekt ook wel van verzorgingsgebieden of invloedssferen rond steden (of kernen), d.i. zones die overwegend van een bepaalde stad afhangen voor een welbepaalde reeks goederen en diensten. De invloedssferen van steden zijn historisch gegroeide verzorgingsgebieden van de aanwezige voorzieningen. Deze blijven vrij stabiel doorheen de tijd (Van Hecke, 1998, 2001a, 2001b, Loopmans et al. 2011). Het transportsysteem is samen geëvolueerd met de bevolkingsspreiding en is daarom aangepast aan de invloedssferen van de kernen. Figuur 8 illustreert de afbakening van het verzorgingsgebied van Brussel voor dagelijks en niet-dagelijks aankopen.



Figuur 8 Verzorgingsgebied Brussel voor dagelijkse (rood) en niet dagelijkse aankopen (Locatus verzorgingsgebied-verkenner, 2014)

De afbakening van verzorgingsgebieden rond voorzieningen kan op verschillende manieren gebeuren (Figuur 10). Voor het leerlingenvervoer kan de bevolking van de aangrenzende zones worden toegedeeld aan een school tot de maximale capaciteit bereikt wordt. Bijvoorbeeld, per 100.000 inwoners zijn 10 plaatsen van een bepaald type onderwijs nodig. Voor gans Vlaanderen (6.400.000 inw.) zijn dat 640 leerlingen. Stel dat er 5 scholen zijn, wat is dan het verzorgingsgebied van elke school? De meest voor de hand liggende spreiding is 1 per provincie, met een aantal plaatsen per school in verhouding tot de totale bevolking van de provincie. In de realiteit bestaat de kans dat er maar 2 scholen zijn met verschillende capaciteit, bijvoorbeeld één grote school in Brugge met een capaciteit voor 500 leerlingen en een kleinere school in Genk met een capaciteit voor 140 leerlingen. Als beide scholen dezelfde capaciteit hadden, zou het verzorgingsgebied van elke school de helft van Vlaanderen zijn: bv. West –en Oost Vlaanderen, westelijk deel van de provincies Antwerpen en

Vlaams-Brabant vormen het verzorgingsgebied rond de school in Brugge, Limburg en het centrum en oostelijk deel van de provincies Antwerpen en Vlaams-Brabant behoren tot het verzorgingsgebied van Genk. Maar door de grotere capaciteit van de school in Brugge zal het verzorgingsgebied van de school in Brugge mogelijk al de provincies behalve Limburg bevatten, en de school in Genk alleen Limburg.



Figuur 9. Afbakeningsmethoden van verzorgingsgebieden

(van links naar rechts) op basis van minimale reistijd, maximale dekkingsgraad, beperkte capaciteit van een aantal voorzieningen, zo veel mogelijk toewijzing aan bepaalde voorziening, maximale dekkingsgraad met zo weinig mogelijk voorzieningen (© ESRI, 2014)



Figuur 10. Voorbeelden van toepasbare cartografische weergave van verzorgingsgebieden van scholen

(van links naar rechts) bevolking binnen een bepaalde afstand en capaciteit van de school, reistijden, oorsprong-bestemmingsverbindingen (© ESRI, 2014)

Kunnen verzorgingsgebieden overlappen? In een ideaal model zijn er geen overlappingsen, tenzij in grensgebieden tussen meerdere verzorgingsgebieden. In de realiteit zijn er in het Vlaamse (buitengewoon en gewoon) onderwijs zeer veel overlappingsen, vooral door de verschillende netten.

De precieze afbakening van schoolverzorgingsgebieden valt buiten de scope van dit onderzoek.

De gewone leefomgeving

Gezien het belang van de eigen omgeving voor de leerlingen van het buitengewoon onderwijs (8.1.1, 8.1.2), gaat een kind best naar school in de gewone leefomgeving van de woonplaats. De gewone leefomgeving van een woonplaats kan geografisch worden afgebakend als het gebied waar mensen de voorzieningen gebruiken voor dagelijkse behoeften (dagelijkse aankopen, recreatie, huisarts, ...). Voor elke woonplaats (deelgemeente niveau) in Vlaanderen kan de gewone leefomgeving afgebakend worden en de invloedssfeer van de kern(en) waartoe de locatie behoort (Van Hecke, 1998, 2001a, 2001b, Loopmans et al. 2011, Locatus verzorgingsgebied-verkenner, 2014).

De relatie tussen gewone leefomgeving en de criteria afstand en reistijd illustreren we aan de hand van het voorbeeld van Brussel (Figuur 8). Stel, vanuit een woonplaats in Ganshoren of Laken zijn voor een bepaald onderwijstype meerdere scholen in de gewone leefomgeving aanwezig (in dit voorbeeld het verzorgingsgebied voor dagelijkse aankopen). Het criterium afstand verplicht om daarvan de dichtst bijgelegen school te kiezen, ook al is het verschil in afstand zeer klein. Door het criterium afstand te vervangen door reistijd, is het mogelijk dat deze leerlingen tijdens de ochtendspits sneller in een school in Mechelen geraken, dan in een nabijgelegen school in Brussel. Daardoor wordt het recht op leerlingenvervoer gekoppeld aan de verplichting om verder weg van huis naar school te gaan, buiten de gewone leefomgeving.

Het tijdstip van de verplaatsingen

Er is ook een ordening in de tijd, die bepaald wordt door de aankomsttijd in de ochtend voor het begin van de les en de vertrektijd na het einde van de laatste les. De leerlingen moeten, tenzij ze in een internaat zijn, dagelijks naar school pendelen. De EU-richtlijn ter bescherming van de consument bepaalt dat een passagier niet langer dan 2u. in een voertuig mag blijven zonder pauze. De commerciële snelheid van bussen ligt tussen 15 km/u. en 25 km/u. Dat brengt de afstand op 30 km tot 50 km via de weg, of 21 km tot 35 km in vogelvlucht afstand. Dat is dezelfde grootte-orde als de vastgestelde spreiding van voorzieningen van kleinstedelijke gebieden (Van Hecke, 2019, Loopmans et al. 2011). Vanuit pedagogisch/onderwijskundig standpunt (8.1.2) is de reistijd met collectief vervoer best niet langer dan een half uur tot maximaal 1 uur. Dus een maximale afstand van 15 km tot 25 km via de weg. Veel hangt af van de congestiegevoeligheid van de schoollocatie. Deze afstanden worden hier indicatief gehanteerd, om een idee te geven van de grootte-orde van maximale pendelafstanden voor leerlingen van het buitengewoon onderwijs. Een exacte becijfering van de reistijden valt buiten de scope van dit onderzoek.

Analyse van de spreiding van het aanbod in het buitengewoon onderwijs in Vlaanderen

De invloed van 1) geschikt onderwijs, 2) de netten, 3) historiek van de vestigingsplaats van de leerling en de school, op 4) de afstand, wordt aan de hand van kaarten van de vestigingen besproken. We beginnen bij het geschikt onderwijs, omdat dit de basisvereiste is. Per type wordt een visuele beschrijvingsanalyse van de spreiding gemaakt, om na te gaan of de verzorgingsgebieden een redelijke pendelafstand mogelijk maken. Indien voor een bepaald type geen redelijke pendelafstand mogelijk is omdat de verzorgingsgebieden door de spreiding van de voorzieningen te groot zijn, is er een andere oplossing nodig: hetzij een aanpassing van het aanbod (meer vestigingen, leerkrachten laten pendelen –bij voorkeur buiten de spits- naar andere scholen om aangepaste lessen te geven, ...) hetzij een aanpassing aan de verplaatsingspatronen (bijvoorbeeld dagelijkse pendel vervangen door internaat of half-internaat). Gezien het belang van de gezinscontext voor de opvoeding en ontwikkeling van een kind pleiten we voor een aanpassing van het aanbod.

Deze analyse van het aanbod beperkt zich in eerste instantie tot de verschillende onderwijstypes in het basis en het secundair onderwijs. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende opleidingsvormen.

1) Geschikt onderwijs

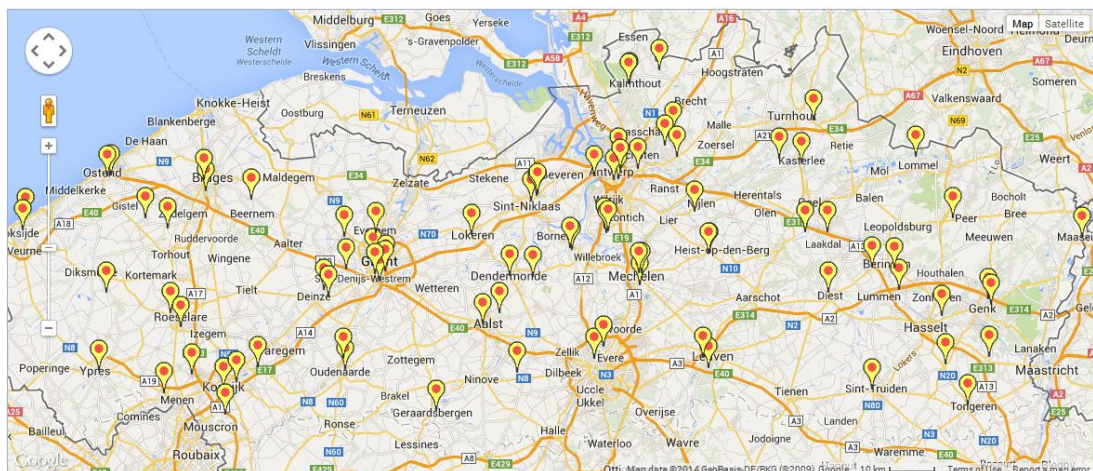
Voor type 1 zijn er 145 vestigingsplaatsen in het basisonderwijs, en 83 vestigingsplaatsen in het secundair onderwijs, beiden verspreid over Vlaanderen (Figuur 11). De afstand tot de dichtstbijzijnde school blijft, op enkele woongemeenten na, korter dan 21 km voor het basisonderwijs, en korter dan 35 km voor het secundair onderwijs.

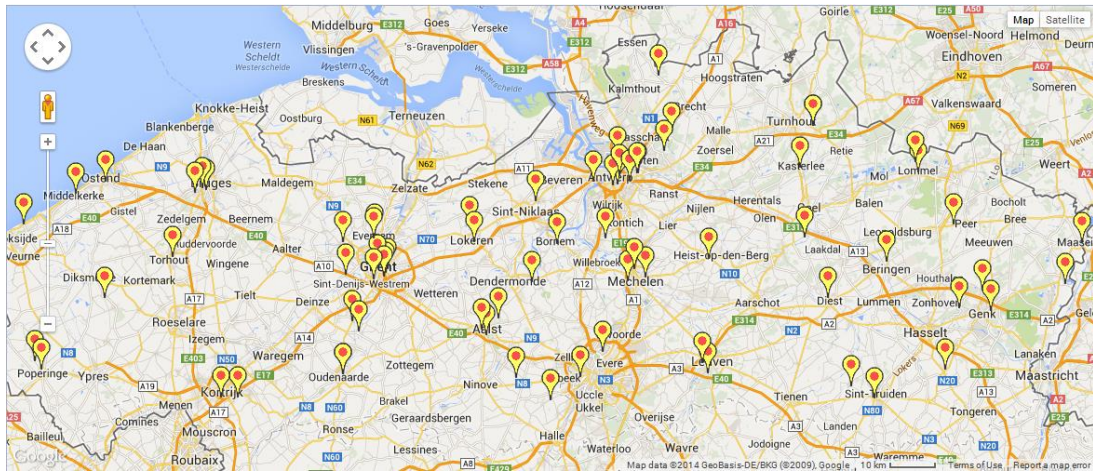




Figuur 11. Type 1: Vestigingsplaatsen voor leerlingen met een licht mentale handicap. Boven: basisonderwijs, onder: secundair onderwijs. Bron: Onderwijs.Vlaanderen.be, 2014.

Voor type 2 zijn er 87 vestigingsplaatsen in het basisonderwijs, en 72 in het secundair onderwijs (Figuur 12). Hier stellen we vast dat de scholen meer geconcentreerd zijn in de steden, waardoor de afstanden voor kinderen uit meer landelijke gemeenten (vooral de Westhoek, Vlaamse Ardennen, Meetjesland, Pajottenland, Limburgse Kempen en het Maasland), vaak meer dan 21 km bedragen, maar weliswaar meestal nog onder 35 km blijven.





Figuur 12. Type 2: Vestigingsplaatsen voor leerlingen met een matig of ernstig mentale handicap. Boven: basisonderwijs, onder: secundair onderwijs. Bron: Onderwijs.Vlaanderen.be, 2014.

Voor leerlingen met ernstige emotionele of gedragsproblemen zijn er 49 vestigingsplaatsen in het basisonderwijs en 82 in het middelbaar onderwijs. In dit type zijn buiten de steden in gans Vlaanderen, afstanden van 21-35 km niet ongewoon.

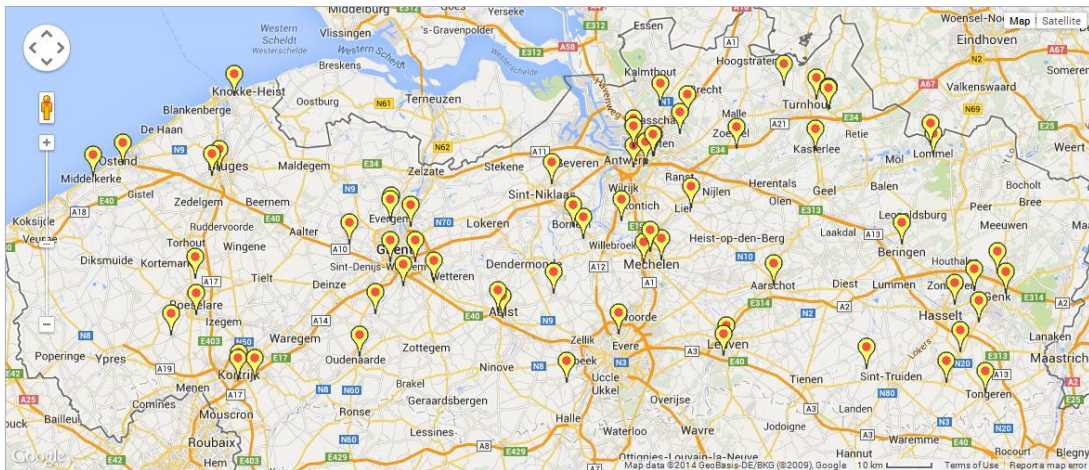




Figuur 13. Type 3: Vestigingsplaatsen voor leerlingen met een ernstige emotionele of gedragsproblemen. Boven: basisonderwijs, onder: secundair onderwijs. Bron: Onderwijs.Vlaanderen.be, 2014.

Het aantal scholen voor leerlingen met een lichamelijke handicap ligt nog lager: 34 vestigingsplaatsen in het basisonderwijs, 67 in het middelbaar onderwijs. Hier stellen we vast dat ook leerlingen die wonen in een aantal regionale steden (Tienen, Diest, ...), zich over grote afstanden moeten verplaatsen, vooral in de lagere school.

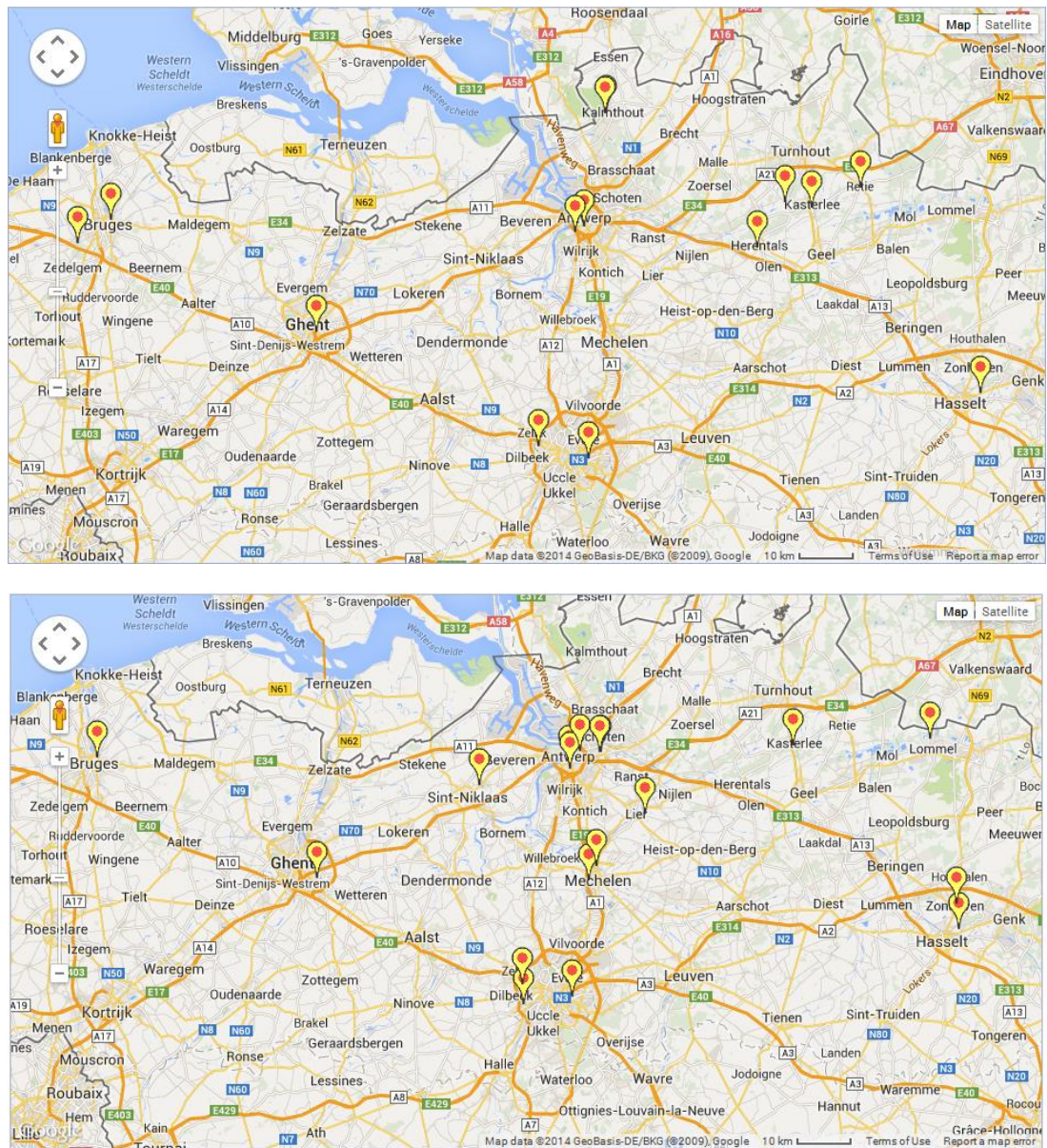




Figuur 14. Type 4: Vestigingsplaatsen voor leerlingen met ernstige emotionele of gedragsproblemen. Boven: basisonderwijs, onder: secundair onderwijs. Bron: Onderwijs.Vlaanderen.be, 2014.

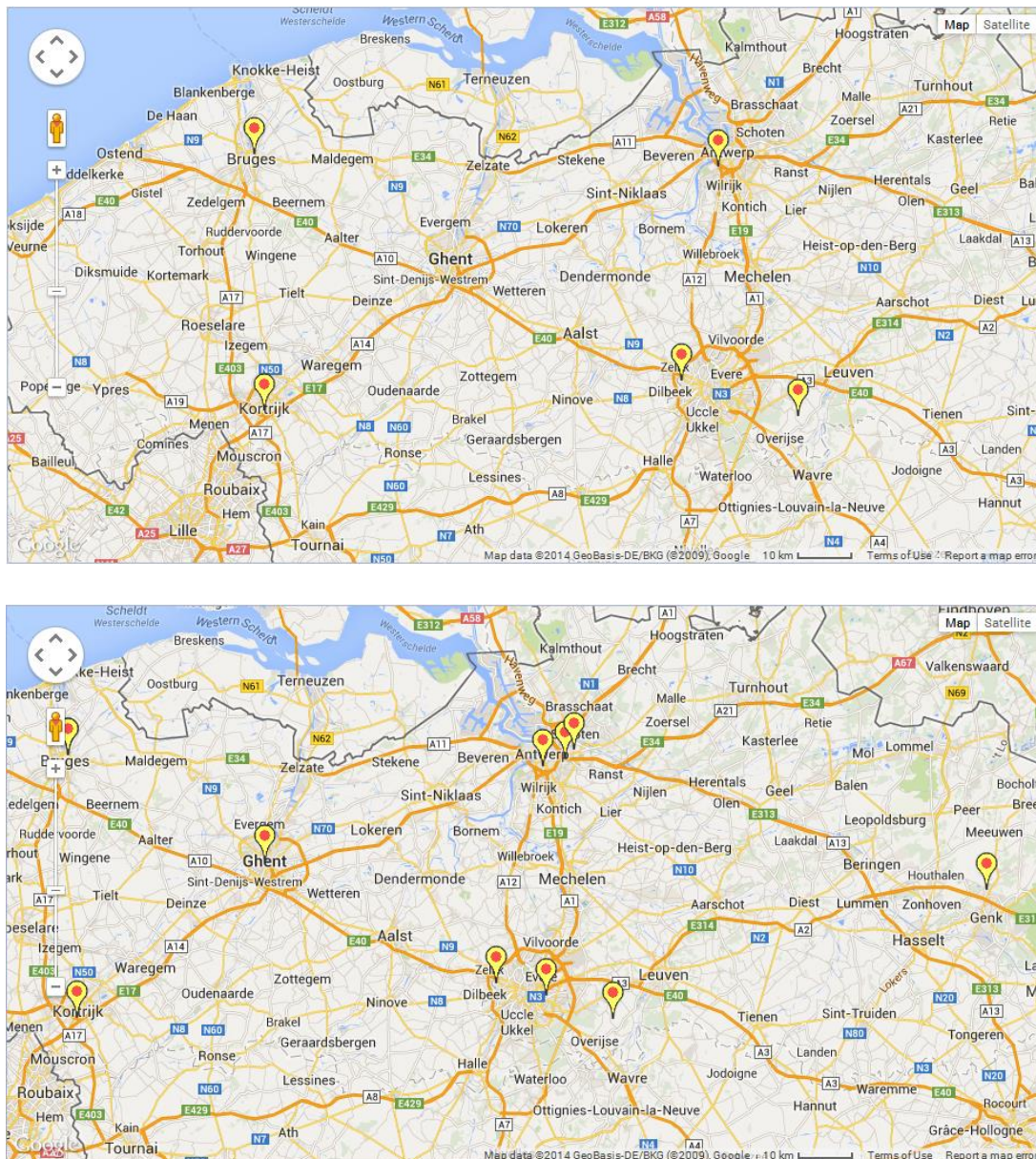
Voor kinderen in een ziekenhuis of in een preventorium (Type 5) is geen dagelijkse woonschoolverplaatsing aan de orde.

Voor leerlingen met een visuele handicap zijn er maar 5 vestigingsplaatsen in het basisonderwijs en 11 in het middelbaar onderwijs, meestal gelegen in congestiegevoelige steden (Antwerpen, Brussel). In de provincie Limburg (853.239 inwoners) is er geen enkele aangepaste basisschool, en slechts 1 secundaire school in Genk. Gent met 250.000 inwoners heeft geen aangepaste lagere school. Gezien het beperkte aanbod is de woon-school afstand voor leerlingen uit het overgrote deel van Vlaanderen groter dan 35 km, en te groot om er met de bus op minder dan 110 minuten te geraken tijdens de spits, zelfs met de wagen tijdens de spits is minder dan 1:30u niet haalbaar.



Figuur 15. Type 6: Vestigingsplaatsen voor leerlingen met een visuele handicap. Boven: basisonderwijs, onder: secundair onderwijs. Bron: Onderwijs.Vlaanderen.be, 2014.

De situatie is vergelijkbaar voor leerlingen met een auditieve handicap (Figuur 16). Met 14 vestigingen in het basisonderwijs en 18 in het middelbaar onderwijs, geconcentreerd in grote steden, zijn deze scholen vanuit bijna gans Vlaanderen moeilijk bereikbaar.



Figuur 16. Type 7: Vestigingsplaatsen voor leerlingen met een auditieve handicap. Boven: basisonderwijs, onder: secundair onderwijs. Bron: Onderwijs.Vlaanderen.be, 2014.

Voor type 8 is de situatie vergelijkbaar met type 1: 126 vestigingen in het basisonderwijs, gespreid over gans Vlaanderen.



Figuur 17. Type 8: Vestigingsplaatsen in het basisonderwijs voor leerlingen met ernstige leerstoornissen. Bron: Onderwijs.Vlaanderen.be, 2014.

Besluit: Er zijn wel degelijk *onredelijke afstanden voor leerlingen van het buitengewoon onderwijs, namelijk onredelijke grote pendelafstanden*. De pendelafstand tot de dichtstbijzijnde geschikte school is voor grote delen van Vlaanderen onredelijk voor een dagelijkse pendel in scholen van type 6 en type 7. In type 3 en type 4 zijn er problemen voor de ontsluiting van landelijke gebieden. De enige oplossing om dagelijkse woon-school verplaatsingen mogelijk te maken is in deze gevallen een spreiding of aanpassing van het aanbod.

2) De onderwijsnetten

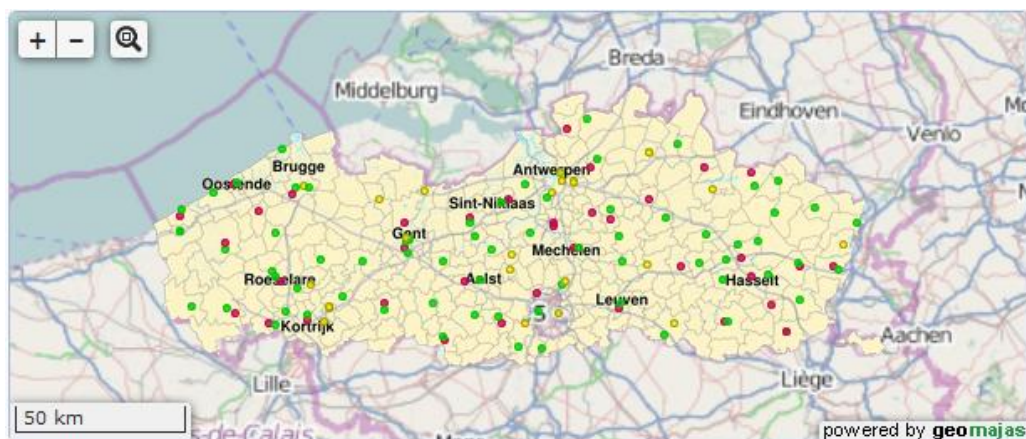
De vrije schoolkeuze is volgens de grondwet een basisrecht van alle Belgen. De onderwijsnetten waartussen ouders kunnen kiezen in het buitengewoon onderwijs, zijn, zoals reeds eerder bepaald:

- het Gemeenschapsonderwijs (GO!);
- het gesubsidieerd officieel onderwijs;
- het gesubsidieerd vrij onderwijs naargelang van de onderscheidene godsdiensten (katholiek, protestants, joods);
- het gesubsidieerd vrij niet-confessioneel onderwijs (dus niet gebaseerd op een erkende godsdienst).

In de praktijk is de vrije schoolkeuze in het buitengewoon onderwijs een keuze tussen Gemeenschapsonderwijs, gesubsidieerd officieel onderwijs, en Katholiek onderwijs. Voor de andere netten is het aanbod zo beperkt, dat een school van het geschikte type voor de meerderheid van de Vlaamse bevolking op een onredelijke afstand ligt voor een dagelijkse pendel, met een reistijd van meer dan 2 u. (tijdens de spits). Voor de joodse godsdienst zijn er de facto geen scholen in het buitengewoon onderwijs. Voor protestantse godsdienst zijn er in het buitengewoon basisonderwijs van type 1 slechts 2 scholen (in Genk en in Kortrijk), verder niets. In het gesubsidieerd vrij niet-confessioneel onderwijs zijn er in het BLO: 4 vestigingen van type 1, 2 van type 2, 3 van type 3, 3 van type 4.

Louter op basis van geschikt onderwijs, is het aanbod aan scholen voldoende voor een dagelijkse pendel voor leerlingen van types 1, 2 en 8, en voor leerlingen van type 3 en 4 in de stedelijke gebieden. Door de combinatie met de keuze tussen het gemeenschapsonderwijs, wordt de afstand tot de dichtstbijzijnde geschikte school van het gewenste onderwijsnet voor grote delen van Vlaanderen onredelijk voor een dagelijkse pendel.

De enige types waar de combinatie geschikt onderwijs + onderwijsnet geen probleem geeft in termen van afstand, zijn types 1 en 8 in het katholiek onderwijs (Figuur 18 en Figuur 22). In scholen van types 2, 3 en 4 zijn de netten complementair qua spreiding, maar is de dekkingsgraad voor elke onderwijsnet apart ontoereikend (Figuur 19, Figuur 20, Figuur 21).





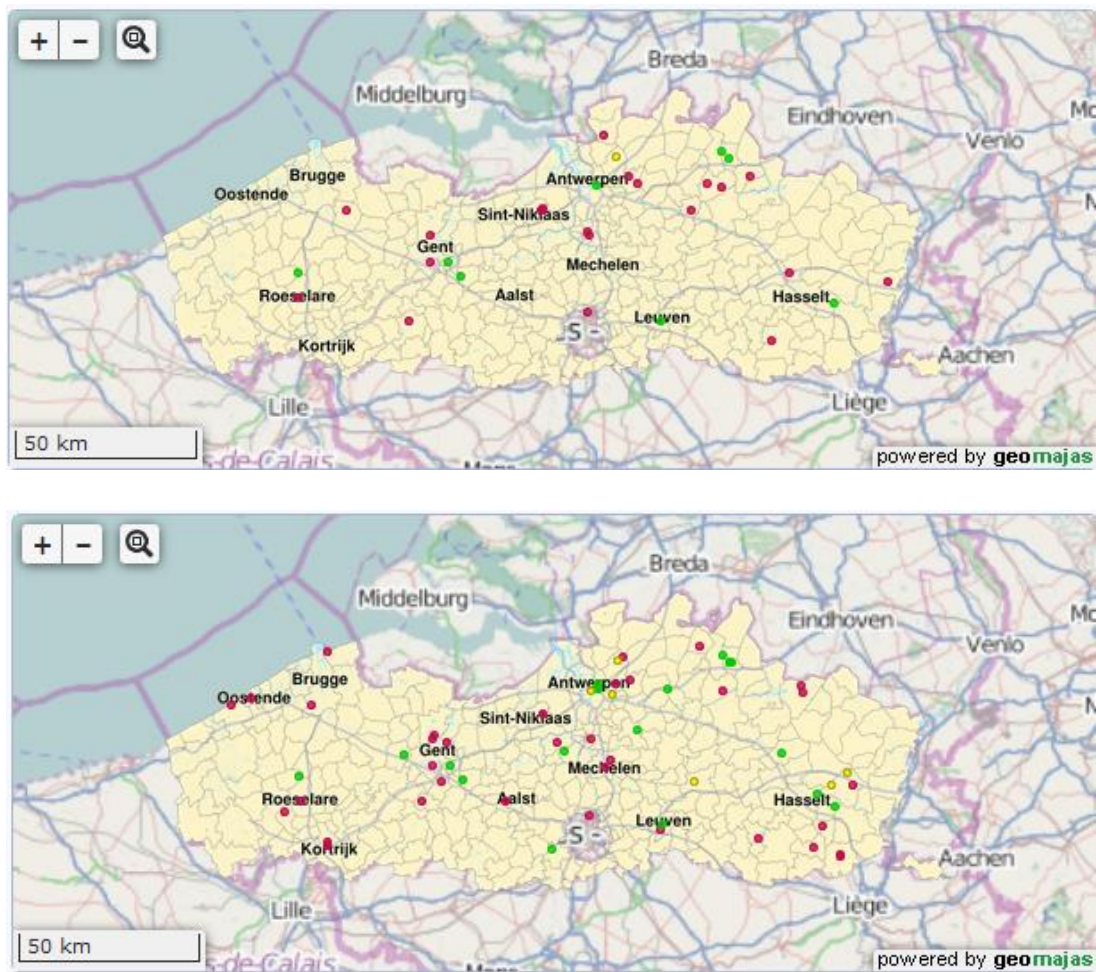
Figuur 18. Vestigingsplaatsen per groep voor leerlingen met een licht mentale handicap (type 1). Paars: Gemeenschapsonderwijs, geel: gemeentelijk/provinciaal onderwijs, groen: Katholiek onderwijs. Boven: basisonderwijs, onder: secundair onderwijs. Bron: Onderwijs.Vlaanderen.be, 2014.



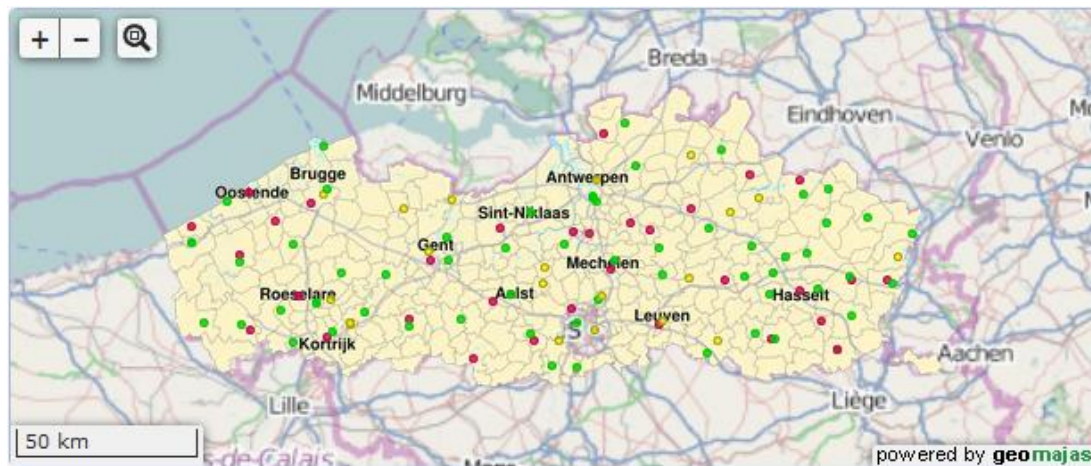
Figuur 19. Vestigingsplaatsen per groep voor leerlingen met een met een matig of ernstig mentale handicap (type 2). Paars: Gemeenschapsonderwijs, geel: gemeentelijk/provinciaal onderwijs, groen: Katholiek onderwijs. Boven: basisonderwijs, onder: secundair onderwijs. Bron: Onderwijs.Vlaanderen.be, 2014.



Figuur 20. Vestigingsplaatsen voor leerlingen met een ernstige emotionele of gedragsproblemen (type 3). Paars: Gemeenschapsonderwijs, geel: gemeentelijk/provinciaal onderwijs, groen: Katholiek onderwijs. Boven: basisonderwijs, onder: secundair onderwijs. Bron: Onderwijs.Vlaanderen.be, 2014.



Figuur 21. Vestigingsplaatsen voor leerlingen met ernstige emotionele of gedragsproblemen. (type 4). Paars: Gemeenschapsonderwijs, geel: gemeentelijk/provinciaal onderwijs, groen: Katholiek onderwijs. Boven: basisonderwijs, onder: secundair onderwijs. Bron: Onderwijs.Vlaanderen.be, 2014.



Figuur 22. Vestigingsplaatsen in het basisonderwijs voor leerlingen met ernstige leerstoornissen. (type 8, enkel basisonderwijs). Paars: Gemeenschapsonderwijs, geel: gemeentelijk/provinciaal onderwijs, groen: Katholiek onderwijs. Bron: Onderwijs.Vlaanderen.be, 2014.

Besluit: De afstand tot de dichtstbijzijnde geschikte school van een bepaald onderwijsnet is voor grote delen van Vlaanderen onredelijk voor een dagelijkse pendel. De enige onderwijstypes waar de combinatie geschikt onderwijs + onderwijsnet geen probleem geeft in termen van afstand, zijn types 1 en 8 in het Katholiek onderwijs. De enige oplossing om dagelijkse woon-school verplaatsingen mogelijk te maken komt in al de andere gevallen neer op een schoolkeuze die los staat van een onderwijsnet.

3) Historiek van de vestigingsplaats van de leerling en de school

Zolang een leerling binnen hetzelfde verzorgingsgebied blijft, heeft een verandering van vestigingsplaats in principe weinig invloed op de vervoersmarkt; de totaliteit van verplaatsingen binnen het verzorgingsgebied blijven gelijk. Hetzelfde geldt bij een verplaatsing van een vestiging binnen een verzorgingsgebied. Bij een verandering van woonplaats naar een ander verzorgingsgebied, wordt best een tussentijdse oplossing gezocht tot het einde van het schooljaar (individueel vervoer, ,) om vervolgens een school te zoeken in de nieuwe leefomgeving.

Aanknopingspunten voor alternatieven voor het criterium afstand vanuit de vervoersmarkt (vraag): de redelijke pendelafstand. Wanneer het verzorgingsgebied van een school gebieden bevat op afstanden groter dan bv. 50 km via de weg, wordt een alternatief voor de dagelijkse pendel van leerlingen voorzien door aanpassing van het schoolaanbod.

b) Vervoerdiensten

In de verkeersmarkt bestaan methoden om verplaatsingen te rationaliseren door optimalisatie van de inzet van vervoermiddelen. Deze zijn nodig om irrationeel gebruik van het ‘gratis’ busvervoer tegen te gaan. Een vervoerplan wordt in de wetgeving gedefinieerd als zijnde “de studie, implementatie, beoordeling en update van acties die bedoeld zijn om een duurzaam beheer van de verplaatsingen te promoten die gelinkt zijn aan « verkeersgeneratoren » zoals scholen, bedrijven, winkels en recreatiecentra. Een dergelijk plan beoogt de rationalisering van de gemotoriseerde verplaatsingen, de modale overstap met het oog op de verbetering van de mobiliteit en de vermindering van de milieuoverlast dat deze laatste met zich meebrengt.”

Een schoolvervoerplan brengt in kaart hoe de leerlingen naar school komen en stelt een aantal acties voor om het verkeer naar school milieuvriendelijker en veiliger te maken. Onder andere de Vlaamse Stichting Verkeerskunde (www.vsv.be) biedt scholen, leerlingen en ouders educatief materiaal aan voor verkeerseducatie en voorbeeldprojecten voor de verbetering van woon-school verplaatsingen. Zo kunnen ouders afspreken om enkele kinderen samen met één auto naar school te brengen (schoolpooling), of scholieren kunnen in groep en onder begeleiding van een ouder naar school fietsen (fietspooling) of wandelen. Schoolvervoerplannen bestaan ook in het buitengewoon onderwijs, bv. Buitengewoon Basisonderwijs het Noordveld (<https://www.brugge.be/schoolvervoerplan>).

Door de opmaak van een schoolvervoerplan kunnen per vestiging acties en strategieën uitgewerkt worden met alternatieven voor het collectieve busvervoer. De Lijn blijft conform de omzendbrief het leerlingenvervoer organiseren, maar krijgt daarnaast een andere opdracht: de samenwerking met scholen voor de aanmaak van schoolvervoerplannen, vanuit de noodzaak voor coördinatie van het collectief busvervoer voor meerdere vestigingen.

Een aanpak voor het zoeken naar gelijkwaardige alternatieven kan gezocht worden in verkeersstudies op basis van het onderzoek verplaatsingsgedrag. Wanneer reizigers een keuze hebben tussen verschillende vervoersmogelijkheden, zullen ze twee oplossingen gelijkwaardig beschouwen zolang de reisduur niet meer dan 1,5 keer langer is, en er andere voordelen aan verbonden zijn, zoals betrouwbaarheid, rust en comfort, Voor de leerlingen van het buitengewoon onderwijs kunnen de keuzemogelijkheden bepaald worden in functie van de noden. Een reistijdverhouding van 1,5 tot 2 voor dezelfde afstand kan als vuistregel gebruikt worden. Dus indien een busrit bijvoorbeeld 5 maal langer duurt dan een verplaatsing met de wagen, zijn alternatieven als schoolpooling aan de orde.

Op dit ogenblik is er geen enkele stimulans voor scholen om een meer rationele aanpak van het leerlingenvervoer te organiseren. De kostprijs van het leerlingenvervoer voor het Departement Onderwijs en Vorming wordt bepaald door het aantal ingeschreven leerlingen in de dichtst bijgelegen school. Dit budget kan op een andere manier verdeeld worden op basis van een verdeelsleutel in functie van het aantal leerlingen die al dan niet met de bus naar school moeten pendelen. De scholen kunnen het budget voor de leerlingen die een alternatief hebben voor de bus, gebruiken voor de organisatie van de alternatieven.

Aanknopingspunten voor alternatieven voor het criterium afstand vanuit de vervoersmarkt (aanbod): de *rationalisering van vervoersdiensten door middel van schoolvervoerplannen*. De maximale ritduur van de bus wordt per leerling bepaald als reistijdverhouding t.o.v. de kortste route met de wagen (max 200%).

c) Verkeersdiensten

De organisatie van de ritten wordt op dit ogenblik geoptimaliseerd met een routeplanner, binnen de hoger vermelde randvoorwaarden van maximale ritduur.

Uit het rapport van de kindercommissaris blijkt dat deze optimalisatie niet altijd als fair wordt ervaren door de ouders (te lange ritten voor korte afstanden, wachttijden bij overstappen, ...). Een belangrijke reden daarvoor is de lusvormige baan van een bus. De ochtendrit start bij de schoolpoort met het ophalen van de begeleider. Die moet aanwezig zijn op de bus voor de eerste leerling opstapt.

Het effect van deze lussen wordt aan de hand van het volgende denkmodel geïllustreerd. Stel: 2 leerlingen A en B wonen elk op 3 km van de school, A bij het begin van de rit, B op het einde. De bus heeft een commerciële snelheid van 20 km/h, en de totale rit duurt 100 minuten. Leerling A stapt als eerste op na 10 minuten en zal dus 90 minuten op de bus zitten. Leerling B stapt als laatste op de bus en zal maar 10 minuten op de bus zitten. Deze reistijdverhouding (9x langer voor dezelfde afstand) is een vorm van discriminatie, nl. ruimtelijke discriminatie (Vandenbulcke et al. 2009a, 2009b).

Een aanpak voor gelijkwaardige behandeling kan bepaald worden aan de hand van de vuistregel: 1,5 à 2 reistijdverhouding voor dezelfde afstand. Dus leerlingen die op dezelfde afstand van de school wonen, mogen nooit meer dan dubbel zo lang onderweg zijn. Dit is een mogelijk criterium dat van het Departement Onderwijs en Vorming kan gegeven worden aan De Lijn voor het optimaliseren van de routes.

Aanknopingspunten voor alternatieven voor het criterium afstand vanuit de verkeersmarkt: de redelijke reistijd. Voor leerlingen op een gelijke woon-school afstand is de reistijd naar een bepaalde school nooit meer dan 200% .

8.2.3. Besluit

Voor een aantal onderwijstypes is het aanbod en de spreiding van scholen onvoldoende om dagelijkse pendel mogelijk te maken. Bij onvoldoende aanbod (chronisch volzette scholen en/of scholen met grote verzorgingsgebieden) worden investeringen in uitbreiding of aanpassing van het aanbod best afgewogen t.o.v. de financiering van verplaatsingskosten.

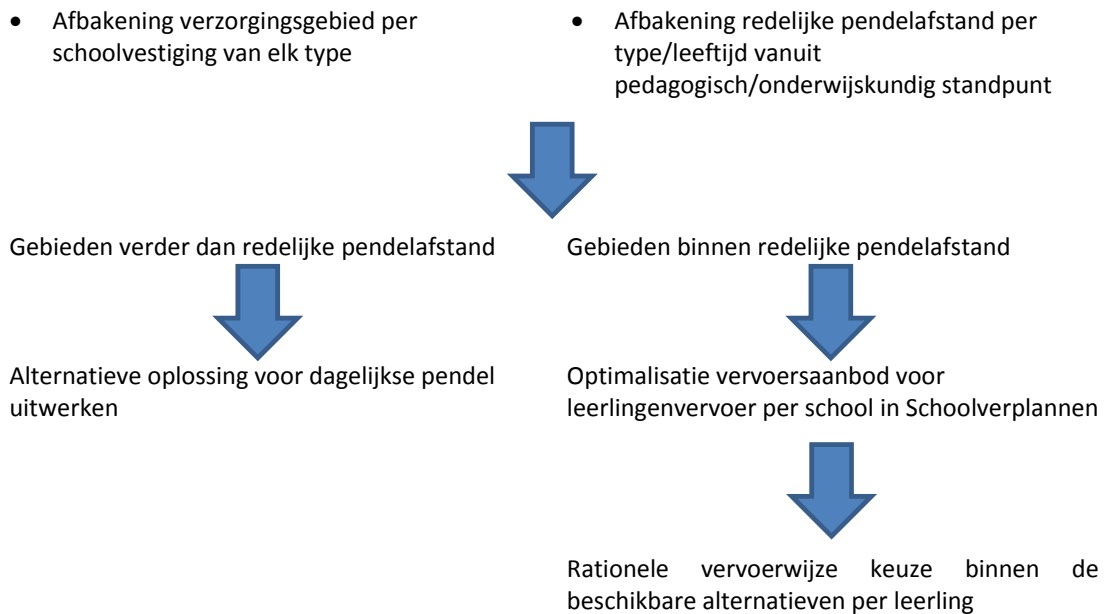
De reistijd kan verminderd worden door inzet van efficiëntere alternatieve vervoersoplossingen in plaats van uitsluitend collectief busvervoer. Deze alternatieven komen weinig of niet aan bod zolang het recht op leerlingenvervoer niet gepaard gaat met een rationalisering van de vervoersoplossingen. Het instrument om optimale vervoersoplossingen uit te werken per school is de aanmaak van schoolvervoerplannen, in samenwerking tussen de betrokken stakeholders: scholen, scholengemeenschappen, De Lijn, ouderverenigingen,...

Een verbetering t.o.v. de huidige situatie impliceert duidelijke richtlijnen vanuit het Departement Onderwijs en Vorming m.b.t. de kwaliteitscriteria van het vervoer in functie van de noden van het kind, maximale en redelijke reistijden.

De alternatieven voor het criterium afstand vanuit verkeerskundige invalshoek zijn:

1. De **redelijke pendelafstand** binnen **schoolverzorgingsgebieden**.
2. De **rationele vervoerswijze keuze** op basis van **schoolvervoerplannen**, gekoppeld aan een **maximale reistijd** voor de bus (200% van de kortste route met de wagen).
3. De **redelijke reistijdverhouding** voor leerlingen (200% voor gelijke woon-school afstand naar eenzelfde school).

De redenering wordt als volgt schematisch samengevat:



8.3. Vanuit organisatorische benadering

Het 'criterium afstand' gaat uit van het idee dat leerlingen recht hebben op vervoer naar de dichtstbijzijnde school van hun keuze. Dit recht bepaalt onrechtstreeks de afstand die een individuele leerling zal moeten afleggen van de woon- of opstapplaats naar de school, rekening houdend met de ronde die het vervoer zal moeten afleggen om alle leerlingen ter plaatse te krijgen. Dat recht wordt door het Departement Onderwijs en Vorming toegekend.

In dit onderdeel benaderen we dit criterium vanuit organisatorisch perspectief. Wat betekent deze aanpak? Welke knelpunten op organisatorisch vlak vallen er voor het criterium afstand te bespeuren? Welke organisatorische argumenten onderbouwen de uitbouw van een alternatief voor het criterium afstand en welke beleidsvoorstellen kunnen er op basis van deze analyse in een volgend hoofdstuk worden voorgesteld?

8.3.1. Historiek, huidige situatie en ontwikkelingen

Zoals reeds beschreven, omschrijft de omzendbrief leerlingenvervoer dat ouders de vrije keuze hebben tussen een school/vestigingsplaats voor buitengewoon onderwijs uit één van de volgende onderwijsnetten:

- het gemeenschapsonderwijs;
- het gesubsidieerd officieel onderwijs;
- het gesubsidieerd vrij onderwijs naargelang van de onderscheidene godsdiensten;
- het gesubsidieerd vrij niet-confessioneel onderwijs (dus niet gebaseerd op een erkende godsdienst).

Alle leerlingen die de dichtstbijzijnde school van hun keuze binnen het buitengewoon onderwijs bezoeken, zijn rechthebbende leerlingen voor leerlingenvervoer. Het vervoer is voor de rechthebbende leerlingen gratis. In de probleemanalyse werden de verschillende stappen en de verantwoordelijkheden van de verschillende stakeholders in de beleidsketen besproken. Er werd daar gesteld dat er op verschillende niveaus verschillende verwachtingen zijn wat de complexiteit van het beleid enerzijds groot maakt, maar anderzijds ook zorgt dat de afstemming tussen de stakeholders cruciaal is.

Het criterium afstand is momenteel zo georganiseerd dat elke individuele school van het buitengewoon onderwijs recht op leerlingenvervoer aanvraagt bij het Departement Onderwijs en Vorming voor de leerlingen van de school die daarvoor in aanmerking komen. Het Departement verleent dat recht en bezorgt de lijsten van rechthebbenden aan de school en aan de Lijn. Hierna is het de Lijn die in de regio het vervoer organiseert en zijn het de vervoerders die het uitvoeren. In de probleemanalyse werd aangetoond dat scholen hier ook een coördinerende rol in opnemen, in meerdere of mindere mate, al dan niet ten gevolge van het feit dat de school de busbegeleiding aanlevert.

Deze aanpak heeft een centralistische tendens. De toekenning van het recht gebeurt door de centrale overheid, maar de uitvoering ligt in handen van de actoren op meer lokaal niveau. Belangrijk hierbij is dat de toekenning van het recht niet gelijkloopt met de inschrijving in een school: immers, om zich in het buitengewoon onderwijs in te schrijven moet men 1) voldoen aan de leeftijdsvoorwaarden en 2) beschikken over een inschrijvingsverslag, opgemaakt door het CLB, waaruit blijkt naar welk onderwijstype het kind moet worden georiënteerd. Een school kan echter wel een kind weigeren, bvb. omdat de maximumcapaciteit bereikt is, waardoor het kind naar een andere school moet.

Er zijn een aantal gevolgen te trekken uit deze situatie. Het recht op leerlingenvervoer wordt weliswaar gekoppeld aan de inschrijving in een school voor buitengewoon onderwijs (zie ook 5.1), maar:

- 1) de toekenning van het recht op leerlingenvervoer gebeurt door een ander bestuursniveau dan de toelating tot een school, ook al heeft de toelating een invloed op het vervoer én is voor ouders de vervoerskwestie van belang voor de inschrijving;

- 2) bij inschrijving moet met de af te leggen afstand in principe geen rekening worden gehouden, al heeft dat dagdagelijks belangrijke gevolgen voor het kind;
- 3) en al gebeurt de toekenning van het recht op leerlingenvervoer op centraal niveau op basis van het criterium 'afstand', de eventuele problemen die gepaard kunnen gaan met de toepassing van dit criterium (reistijd, comfort,...) vallen ten laste van de school. Problemen met te laat komen, busbegeleiding, tucht op de bus, kinderen die te lang op de bus zitten,.... zijn problemen waar de scholen iedere dag mee moeten omgaan. Kortom: de toekenning van het recht en de financiering gebeuren op centraal niveau, maar de uitvoering gebeurt op decentraal niveau.

Met andere woorden: de coördinatie en de controle gebeurt door een instelling op centraal niveau, de uitvoering wordt uitbesteed aan de vrije markt, en de problemen verbonden met de uitvoering zijn voor rekening van het lokale niveau. Dat er hierbij onvoldoende kwaliteitscriteria en controlemechanismen zijn vergroot de hoeveelheid potentiële problemen.

De vraag dient gesteld te worden of de 'knip' tussen de toekenning van het recht op basis van het criterium op centraal niveau en de inschrijving in de school in die mate aanwezig moet zijn.

De huidige situatie van centralisatie heeft als voordeel dat de toekenning van het recht op een neutrale manier gebeurt omdat de Vlaamse overheid alle kinderen op dezelfde manier recht toekent en hierbij dus als een centrale onafhankelijke partij optreedt. Op die manier krijgen alle leerlingen eenzelfde recht en wordt hun eventuele inschrijving in een school niet belemmerd door bvb. afstand. Scholen kunnen op die manier dus ook geen strategie hanteren in de afbakening van regio's waaruit zij rekruteren. Dat resulteert enerzijds in het feit dat veel kinderen recht op leerlingenvervoer hebben, maar anderzijds creëert dit ook een hoge mate van rechtszekerheid. Op beheersmatig vlak kan de Vlaamse overheid het leerlingenvervoer bovendien financieel relatief makkelijk garanderen. Door te centraliseren kan het leerlingenvervoer bovendien van bovenaf gecoördineerd worden en kan het makkelijk in overeenstemming gebracht worden met andere hogere beleidsdoelstellingen (bvb. recht op onderwijs).

Daarentegen houdt de huidige situatie in dat er geen relatie is tussen de plaatsing van het kind in een school en het vervoer en wordt er minder rekening gehouden met de individuele en lokale situatie van elk kind. Flexibiliteit is met andere woorden moeilijker realiseerbaar. De school, of een ander decentraler niveau, heeft niet de middelen om met specifieke kenmerken van elk kind om te gaan. Door de centrale toekenning van het recht kan de school enkel het recht op leerlingenvervoer

respecteren en al dan niet in overleg met busbegeleiders, chauffeurs, de Lijn, andere scholen in de regio een zo vlot mogelijke organisatie van het leerlingenvervoer bewerkstelligen. Deze manier van werken creëert mogelijke communicatiestoornissen tussen de niveaus, zoals reeds aangegeven in de probleemanalyse. De probleemanalyse van de Vlaamse situatie heeft duidelijk gemaakt dat er op organisatorisch vlak factoren zijn die van het leerlingenvervoer een complex te besturen gegeven maakt. In dat hoofdstuk werd al aangehaald dat een efficiëntere samenwerking tussen de actoren een positieve impact kan genereren op de reistijd.

Rekening houdend met bovenstaande elementen en het criterium afstand dringt de vraag zich op of binnen het huidige criterium de rol van de 'dichtstbijzijnde school' moet worden meegenomen of geherdefinieerd? Hiervoor zijn, los van de hierboven vermelde pro- en contra-argumenten van centralisatie en decentralisatie een aantal andere redenen:

- 1) De dichtstbijzijnde school hangt af van het aantal beschikbare plaatsen en het onderwijsnet van de keuze, waardoor het in de praktijk dikwijls simpelweg niet de dichtstbijzijnde is; dit werd reeds in de vorige paragrafen benadrukt;
- 2) De conceptnota 'Besturen in het leerplichtonderwijs: de scholengroepen' beschrijft een tendens naar schaalvergroting binnen het onderwijslandschap wat de rol en de verantwoordelijkheid van scholen verandert en doet toenemen. Leerlingenvervoer zou een groter deel van die taak kunnen worden, gezien scholengroepen (als nieuw concept voor een grotere bestuurlijke entiteit) hiervoor in de toekomst wel de nodige bestuurskracht zouden kunnen ontwikkelen, die huidige scholen op dit moment ontbreken. Bovendien zijn sommige scholen, mits de toekenning van middelen, bereid het leerlingenvervoer in eigen handen te nemen, net omwille van de voordelen die een meer decentrale aanpak met zich meebrengt.
- 3) Zoals in de vorige paragrafen al werd vermeld, maar ook vanuit organisatorisch perspectief belangrijk, is dat gratis vervoer overconsumptie stimuleert, m.a.w. genereert overbodige verplaatsingen. Vlaanderen heeft het VN-verdrag met richtlijnen over inclusief onderwijs geratificeerd. Ook al worden voorzieningen getroffen om meer leerlingen te laten deelnemen aan het gewoon onderwijs, verkiezen ouders in een aantal gevallen het buitengewoon onderwijs (ook al is de afstand groter), om het gratis leerlingenvervoer niet te verliezen. Dit leidt op een bepaalde manier tot contradictorisch beleid omdat de realisatie van de doelstellingen van inclusief onderwijs niet volledig compatibel zijn met het aanbieden van gratis leerlingenvervoer: de moeilijkheid is dat leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften enkel als ze onderwijs volgen in het buitengewoon onderwijs recht hebben op leerlingenvervoer.

- 4) Er vallen implicaties te verwachten ten gevolge van het M-decreet die een invloed zullen hebben op het leerlingenvervoer, al is op dit moment niet geheel duidelijk welke richting dat zal uitgaan.

8.3.2. *Aanknopingspunten voor een andere aanpak*

Bovenstaande aspecten geven aan dat een andere aanpak enerzijds wenselijk is, maar anderzijds ook haalbaar is in het licht van evoluties die er zich aandienen. Hier wordt niet gepleit om de toekenning van het recht volledig over te laten aan het decentrale niveau, maar wel om het meer decentraal niveau inspraak te laten hebben in het vervoersprobleem van elk kind, zodat er meer flexibel en meer op maat van elk kind, reeds bij inschrijving in de school, kan worden omgegaan met het vervoersprobleem. Hierdoor krijgen scholen een meer proactieve rol dan nl. geconfronteerd worden met de uitvoering van een beslissing waar ze op voorhand eigenlijk geen inspraak in hebben gehad. Dit maakt dat er hier twee elementen kunnen worden gedistilleerd die verder besproken zullen worden. Ten eerste de rol van de school waar het kind ingeschreven is en ten tweede de term 'dichtstbijzijnde school'. Dat laatste is van belang voor de onderbouwing van een alternatief voor het criterium afstand.

a) Rol van de school

In de probleemanalyse was duidelijk dat de hoeveelheid actoren en de communicatiestromen die lopen tussen de aanvraag van het recht en het effectieve vervoer multiple zijn, met mogelijke problemen op verschillende niveaus: tussen de Lijn en de school, tussen de school en de vervoerders, tussen het Vlaamse niveau en de scholen. Belangrijk is wel dat de school de eerste actor is die geconfronteerd wordt met dagdagelijkse problemen als er iets mis loopt met het vervoer, of als toekenning van het recht niet wordt verleend. Dat impliceert dat de school, afhankelijk van school tot school, eerder een proactieve of reactieve houding aanneemt en waar nodig de problemen aanpakt. Dit kan gaan van de organisatie van de ritten tot de organisatie van het busvervoer (ritten, regeling opstapplaatsen, klachtenregeling, enzovoort). Maar dat impliceert ook dat de kinderen, afhankelijk van regio, over een betere of minder goede organisatie van het leerlingenvervoer kunnen genieten, omdat dat het gevolg is van de samenwerking tussen de actoren of de aanpak van de school binnen die regio. Het traditionele bestuurskundige argument dat een decentrale aanpak ongelijkheid kan creëren gaat hier dus eigenlijk ook minder op, omdat de uitvoering van het leerlingenvervoer per regio sowieso verschillend is. Gezien de complexiteit ervan kan dat wellicht ook niet anders, maar het expliciet toekennen van verantwoordelijkheid kan in die zin meer gelijkheid of gelijke kansen creëren dan nu het geval is.

Er zijn hier een aantal aanknopingspunten om de rol van de school, ten voordele van het leerlingenvervoer, aan te passen:

- 1) De **school meer responsabiliseren bij de aanvragen**. Voor de aanvragen op het recht op leerlingenvervoer is de rol van de school momenteel gereduceerd tot die van brievenbus: ze geeft de lijst van mogelijk rechthebbenden door aan de Vlaamse overheid en ontvangt de lijst van rechthebbenden. In geval van afwijkingen kan de school echter ook tussenkomen om uitzonderingen aan te vragen. Men kan zich de vraag stellen of de school bij het aanvragen van het recht geen grotere rol dient toebedeeld te krijgen en de mobiliteitsbehoefte van de leerling mee in rekening kan nemen om te onderzoeken welke manier van verplaatsing voor de leerling het efficiëntste is. Hierdoor wordt het decentrale niveau enerzijds geresponsabiliseerd in het aantal aanvragen dat wordt ingediend, maar anderzijds ook verplicht wordt in overleg bepaalde gevallen van leerlingen te bespreken met de stakeholders teneinde een oplossing te zoeken voor de reistijd. Met andere woorden: scholen zouden een adviserende rol kunnen spelen met betrekking tot de mobiliteit van leerlingen en actief kunnen worden aangespoord om andere vervoersmogelijkheden te zoeken dan het collectief leerlingenvervoer voor die leerlingen waar dat echt voor nodig is. Op die manier wordt het criterium afstand niet meer automatisch herleid tot het recht op vervoer van punt a naar punt b, maar tot het recht op vervoer mits de dichtstbijzijnde school hiertoe een positief advies verleent, al dan niet onder bepaalde voorwaarden. In de beleidsvoorstellen zal worden aangegeven hoe scholen hiervoor de nodige incentives zouden kunnen krijgen.
- 2) Een **optimalisatie van het samenwerkingsverband** waar mogelijk. In de probleemanalyse en hierboven werd aangegeven dat de samenwerking tussen de actoren binnen de regio regelmatig suboptimaal verloopt met inefficiëntie tot gevolg en een verlenging van de reistijd. Scholen binnen een regio moeten worden aangezet tot samenwerking met de vervoerders en de provinciale entiteit van de Lijn om de meest optimale route, de meest efficiënte organisatie en de best mogelijke samenwerking tot stand te brengen, zodat binnen een regio gegarandeerd kan worden dat de verschillende stakeholders zich gezamenlijk inspannen om de reistijd zo kort mogelijk te houden. Hierbij moet de verantwoordelijkheid van elke stakeholder duidelijk zijn, zonder dat overleg tussen stakeholders vervaagt. In de beleidsvoorstellen zal er worden aangegeven op welke manier stakeholders hiertoe kunnen worden aangezet. Maar het uitgangspunt is de vergroting en de explicitering van de verantwoordelijkheid van de stakeholders binnen een regio om leerlingenvervoer als een

collectief probleem en een collectieve verantwoordelijkheid te zien. Op die manier kan er ook gezocht worden naar meer efficiënte oplossingen voor die leerlingen die omwille van de verre afstand niet anders dan lang onderweg kunnen zijn, en rekening houdend met een maximaal plafond van 50km (cfr. supra). Samenwerking van de actoren zou ertoe moeten leiden dat deze 'outliers' van een meer individuele aanpak kunnen genieten. Dit vergt meer werk op maat, maar kan leiden tot een verbetering van de reistijd van die leerlingen waar het ontspoort. In een dergelijk samenwerkingsverband kan ook netoverschrijdend worden samengewerkt om het vervoer niet als een schoolgebonden probleem te beschouwen, maar als een regiogebonden probleem.

- 3) De **rol van de scholengroep**. De conceptnota hierover stelt het volgende: "voor basisscholen die toetreden tot een scholengroep, worden alle bevoegdheden van de scholengemeenschappen basisonderwijs opgenomen door de nieuwe scholengroep. Voor secundaire scholen die toetreden tot een scholengroep worden de bevoegdheden van de scholengemeenschappen secundair onderwijs eveneens allemaal opgenomen door de nieuwe scholengroepen behalve de afspraken over de ordening van een rationeel studieraanbod". Binnen het idee van deze scholengroepen, die door deze schaalvergroting een grotere bestuurskracht zouden krijgen, is het niet onlogisch te denken dat de scholengroep een grotere verantwoordelijkheid zou kunnen opnemen met betrekking tot het leerlingenvervoer dan de scholen nu kunnen. In dat perspectief kan vervoer, net als opvang, schooloverstijgend en regiobreed worden aangepakt, waardoor het leerlingenvervoer één alternatief is om kinderen op tijd op school te krijgen, naast bvb. voor- of naschoolse opvang.

b) Dichtstbijzijnde school

Gelet op evoluties in het onderwijslandschap, met voornamelijk de plannen m.b.t. schaalvergroting en de impact van het M decreet, is het concept 'dichtstbijzijnde school' mogelijks achterhaald, los van vervoerskundige en pedagogische argumenten. Zeker in een toekomstbeeld waar scholengroepen meer bestuurskracht zullen ontwikkelen en waar meer stappen richting inclusief onderwijs zullen worden gezet, lijkt een wijziging van het concept noodzakelijk.

Gelet op het feit dat het recht op leerlingenvervoer op centraal niveau wordt toegekend, maar de uitvoering daarvan sterk decentraal gebeurt, lijkt het criterium afstand de rol en de verantwoordelijkheid van de school en de actoren binnen de regio, onvoldoende te benadrukken (cfr. supra). Er kan gesteld worden dat het recht op vervoer enerzijds te breed, maar anderzijds ook

te rigide wordt toegekend en onvoldoende voorwerp van discussie is, waarbij niet het recht op vervoer ter discussie moet staan, maar de uitvoering van dat recht meer mogelijkheden tot flexibiliteit moet kennen, meer controle behoeft en beter moet beantwoorden aan vooraf gestipuleerde kwaliteitscriteria. Deze elementen werden hierboven besproken.

In de beleidsvoorstellen zullen er alternatieven worden gesuggereerd om de term ‘dichtstbijzijnde school’ te vervangen naar een term die meer inspeelt op de verantwoordelijkheid en de kennis (pedagogisch/onderwijskundig en verkeerskundig) van de stakeholders binnen de regio.

8.4. Besluit

In bovenstaande paragrafen werd het leerlingenvervoer en het criterium afstand vanuit pedagogisch-onderwijskundig perspectief, verkeerskundig perspectief en organisatorisch perspectief benaderd, telkens vertrekkend vanuit de huidige situatie om te onderzoeken welke aanknopingspunten voor alternatieven mogelijk zijn. Hieruit blijkt dat er niet één alternatief is voor het criterium afstand, maar een genuanceerde aanpak waarbij afstand verschillende betekenissen krijgt, die samen kunnen zorgen voor een oplossing aangepast aan deze doelgroep.

Bij wijze van besluit sommen we de belangrijkste aanknopingspunten hier nogmaals kort op:

- Het benadrukken van het belang van aangepast vervoer voor de facilitering van schoolparticipatie;
- Het koppelen van leerlingenvervoer aan de noden van kinderen met specifieke onderwijsbehoeften ongeacht of deze kinderen schoollopen in het gewoon of in het buitengewoon onderwijs.
- Het bewaken van het mogelijks nefaste effect van lange reistijden op het leergedrag van kinderen en participatie aan sociale en familiale activiteiten;
- De invoering van een concept “redelijke pendelafstand”;
- Het mogelijk maken van een rationele vervoerskeuze binnen schoolvervoerplannen;
- De invoering van een redelijke reistijdverhouding;
- De herdefiniëring van de verhouding tussen de bestuurslagen en de responsabilisering van scholen en andere stakeholders in elke regio
- De actualisering van het concept ‘dichtstbijzijnd’ in het toekomstige onderwijslandschap.

9. Formulering beleidsvoorstellen

De voorgaande hoofdstukken hebben inzicht geleverd in de huidige Vlaamse situatie met betrekking tot het leerlingenvervoer, terwijl de Nederlandse en de Schotse case inspiratie hebben opgeleverd om de gesignaleerde problemen vanuit een ander perspectief te benaderen. Het criterium afstand werd onderzocht vanuit pedagogisch-onderwijskundig, verkeerskundig en organisatorisch perspectief om vanuit elke discipline aanknopingspunten te zoeken voor een andere benadering van het probleem.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de bespreking van mogelijke beleidsvoorstellen, gebaseerd op bovenstaande analyses, met twee doelstellingen voor ogen. Ten eerste wordt er onderzocht in welke mate alternatieven voor het criterium afstand kunnen worden geformuleerd; ten tweede worden er voorstellen gepresenteerd die een reductie van de reistijd voor leerlingenvervoer vooropstellen. De beleidsvoorstellen zijn geïntegreerd op verschillende manieren: ten eerste zijn ze geïntegreerd in de tijd omdat er verondersteld wordt dat stappen genomen op de korte termijn moeten leiden tot beleidsaanpassingen op de lange termijn; ten tweede worden pedagogisch-onderwijskundige, vervoerskundige en organisatorische aspecten van de beleidsvoorstellen besproken. In een volgend hoofdstuk zullen de mogelijke effecten van deze beleidsvoorstellen besproken worden.

9.1. Een algemeen overzicht

Eén van de onderzoeksvragen betreft het formuleren van mogelijke alternatieven voor het criterium afstand. Onderstaande tabel geeft een overzicht weer van de hier besproken alternatieven, waarbij naarmate in de tabel 'gedaald' wordt, de ingrepen fundamenteeler en op langere termijn spelen. Dat impliceert ook dat de veronderstelling is dat hoe ingrijpender het alternatief, hoe meer impact verwacht wordt op reistijd. In de volgende paragrafen worden deze alternatieven besproken, niet punctueel maar op een meer globale manier zodat het kernidee van de beleidsvoorstellen op korte, middellange en langere termijn duidelijk zijn. Kortom: in dit hoofdstuk worden de geformuleerde alternatieven gecombineerd besproken als globale beleidsvoorstellen om de reistijd te kunnen reduceren. De voorstellen die daarvoor op korte, middellange en lange termijn worden gedaan, zijn met andere woorden gebaseerd op deze alternatieven.

Er zijn voor- en nadelen aan deze aanpak. Er zou geopteerd kunnen worden om elk alternatief eerst systematisch te bespreken, om nadien er de effecten van te bekijken en vervolgens pas over te gaan tot de bespreking van gecombineerde beleidsvoorstellen. Hoewel dit theoretisch logischer lijkt, wordt er hier expliciet gekozen dit niet te doen, omdat elk alternatief op zich verschillende

belangrijke inhoudelijke elementen omvat. Daarom wordt er gekozen om de volgende werkwijze te hanteren: er wordt eerst aangegeven op korte, middellange en lange termijn wat de globale ideeën zijn achter de alternatieven op de verschillende termijnen. Op die manier worden de alternatieven uit deze tabel eerst gecontextualiseerd en inzichtelijk gemaakt, en wordt duidelijk gemaakt wat de achterliggende filosofie van de alternatieven eigenlijk is. Dat maakt het eenvoudiger en duidelijk om achteraf de effecten van elk alternatief binnen diezelfde context te bespreken en te reflecteren over de impact. Het nadeel is misschien wel dat deze manier van representatie voor de lezer complexer is.

Recht op ...
A) ... vervoer naar dichtstbijzijnde school van het B.O.
B) ... vervoer naar snelst bereikbare school van het B.O.
C) ... vervoer naar een school van het geschikte type waar het kind zich kan inschrijven omdat het binnen het verzorgingsgebied van de school van het BO woont
D) ... vervoer binnen het verzorgingsgebied van de school voor B.O. mits positief advies van het CLB
E) ... vervoer binnen een maximale pendelafstand binnen het verzorgingsgebied van de school voor B.O. mits positief advies van het CLB
F) ... aangepast multimodaal vervoer mits een maximale pendelafstand binnen het verzorgingsgebied van de school voor B.O. mits positief advies van het CLB, binnen de modaliteiten van het schoolvervoerplan
G) ... aangepast multimodaal vervoer binnen een maximale pendelafstand binnen het verzorgingsgebied van de school mits positief advies van het CLB
H) ... aangepast multimodaal vervoer binnen een maximale pendelafstand binnen het verzorgingsgebied van de school mits positief advies van het CLB, binnen de modaliteiten van het schoolvervoerplan

9.2. Op korte termijn

Op korte termijn is de vraag welke aanpassingen nu reeds doorgevoerd kunnen worden binnen het leerlingenvervoer van het buitengewoon onderwijs. Als korte termijn wordt volgend schooljaar bedoeld, zodat reeds bepaalde ingrepen voorbereid kunnen worden voor het jaar nadien. Bovendien, is het zo dat binnen de huidige context, met de goedkeuring van het M-decreet in maart 2014, de organisatie van het buitengewoon onderwijs grondig zal veranderen vanaf september 2015, met implicaties voor het leerlingenvervoer. De aanbevelingen voor de aanpassing van het criterium 'afstand' op korte termijn zijn bedoeld voor het verbeteren van de huidige organisatie van het buitengewoon onderwijs en bijhorende leerlingenvervoer, dus zonder te moeten wachten op de implementatie van bepaalde hervormingen.

De korte termijn aanpassing van het criterium afstand maakt het mogelijk om de ingrepen beperkt te houden, maar impliceert ook dat de reductie van de reistijd wellicht beperkt zal zijn. De belangrijkste effecten zijn op organisatorisch en vervoerskundig vlak, de vergrote flexibiliteit van het systeem, zodat het voorbereid kan worden op de veranderingen vanaf september 2015. De voorgestelde

aanpassingen worden daarom geconcipieerd als een eerste stap in de richting van meer fundamentele hervormingen, zowel in het onderwijs als in het leerlingenvervoer.

9.2.1. Recht op vervoer naar een school van het passend onderwijstype en waar het kind ingeschreven kan worden

Grosso modo vallen de eerste drie voorstellen in bovenstaande tabel binnen de korte termijn. Het eerste voorstel is het behoud van de status quo. Het kan immers zijn dat, gezien de haalbaarheid, betaalbaarheid, en efficiëntie er beslist wordt om de status quo te bewaren. Het tweede voorstel gaat uit van het criterium reistijd in plaats van het criterium afstand. De stuurgroep heeft regelmatig gesuggereerd om dit criterium te analyseren vanuit een aanvoelen dat reistijd tot betere oplossingen zou leiden dan afstand. Het onderzoeksconsortium haalt enkele argumenten aan die niet pleiten voor het criterium reistijd:

- a) Vanuit organisatorisch perspectief verandert het niets aan de huidige situatie waardoor belangrijke bepalende variabelen ongewijzigd blijven. Het gaat hier onder meer over de samenwerking tussen stakeholders, de organisatie van het buitengewoon onderwijs, de organisatie van het leerlingenvervoer zelf en de financiële implicatie.
- b) Vanuit pedagogisch-onderwijskundig perspectief verandert het vervangen van het criterium afstand door het criterium reistijd niets aan de ongelijkheid wat betreft leerlingenvervoer voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften in het gewoon en het buitengewoon onderwijs. Tevens wordt bij de toekenning van het recht nog steeds geen rekening gehouden met de noden van elke leerling.
- c) Vanuit verkeerskundig perspectief is een belangrijke belemmering het tijdstip van de verplaatsingen: de reistijd in de ochtendspits kan sterk verschillen van de reistijd in daluren (typisch starten de scholen tijdens de ochtendspits, maar eindigen ze voor de avondspits). De reductie van de reistijd zal typisch langere verplaatsingen naar meer perifeer gelegen scholen veroorzaken, ten koste van scholen in en rond centrumsteden. (zie p. 109)

Op korte termijn is het mogelijk om beperkte effecten te genereren op de reistijd door meer flexibiliteit in het systeem te implementeren. Als er meerdere scholen van het geschikte type binnen het bereik van de woonplaats liggen, hoeft niet per se de dichtstbijzijnde school gekozen te worden om recht te hebben op leerlingenvervoer. Deze aanpassing komt tegemoet aan de opmerkingen gemaakt door de organisatorische analyse van het criterium afstand: de 'knip' tussen de inschrijving in een school en de toekenning van het recht wordt minder streng gemaakt, waardoor een beslissing op een meer decentraal niveau (inschrijving) in verband wordt gebracht met een mogelijke beslissing op hoger niveau (Vlaams niveau – toekenning recht) waardoor een eventuele discrepantie of

mogelijke negatieve effecten gereduceerd kunnen worden. Op middellange termijn kan dit recht afgebakend worden in een concept van 'schoolverzorgingsgebieden'. Als er van een bepaald type veel scholen zijn en de verzorgingsgebieden overlappen, dan zijn er woonplaatsen waar meerdere scholen kunnen bereikt worden. Wanneer schoolverzorgingsgebieden aansluiten bij bestaande invloedssferen van kernen van minstens regionaalstedelijk voorzieningsniveau, kan de schoolkeuze beter aansluiten bij de normale leefomgeving van de leerlingen. Met andere woorden: ouders en scholen kunnen hierbij expliciet onderzoeken welke school, in hun omgeving, naast de pedagogische kenmerken, beter beantwoordt aan de behoeften van het kind en de thuissituatie. Het concept van schoolverzorgingsgebieden vindt zijn inspiratie o.a. in Schotland waar rond de scholen de gebieden worden afgebakend waarbinnen vervoer georganiseerd moet worden. Uit het hoofdstuk waar de Schotse case behandeld wordt, blijkt dat dit een handig en efficiënt instrument is om het leerlingenvervoer overzichtelijk en binnen bepaalde grenzen te houden.

- De facto beantwoordt het meer aan de huidige situatie waarbij de mogelijkheid van vervoer dikwijls reeds vooraf een voorwaarde is om een kind in te schrijven in een school. Bovendien kunnen ouders hierbij opteren om een school te kiezen die volgens hen beter beantwoordt aan hun verwachtingen, zonder hierbij belemmerd te moet worden door het criterium 'dichtstbijzijnd'. Merk wel op dat dit ook een reistijd-verlenging kan impliceren.
- Dit criterium doet geen afbreuk aan de vrije keuze van onderwijs.

9.2.2. Recht op vervoer naar de school waar het kind ingeschreven kan worden en waarnaar vervoer binnen een redelijke pendelafstand georganiseerd kan worden

Dit alternatief is niet apart opgenomen in bovenstaande tabel, omdat het twee verschillende elementen bundelt, m.n. de redelijke pendelafstand en het loslaten van de term 'dichtstbijzijnd'. Het idee van de redelijke pendelafstand is overgenomen van de Nederlandse case, waarbij Nederland eigenlijk bepaald heeft wat ze nog als redelijk beschouwt om kinderen te vervoeren. Hieruit blijkt dat het mogelijk is een dergelijke bovengrens te bepalen en de verschillende actoren te responsabiliseren als blijkt dat deze grens overschreden zou worden.

Belangrijk is dus wel: wat als een kind niet anders kan dan zich in te schrijven in een veraf gelegen school die moeilijk bereikbaar is? Er zijn hier verschillende mogelijkheden:

- Naar Nederlands model moeten er in dat geval aangepast vervoersmiddelen gezocht worden om het kind zo snel mogelijk op school te krijgen. Meestal krijgt dat de vorm van taxivervoer. In uitzonderlijke gevallen neemt dat taxivervoer meer dan de maximale reistijd in beslag.

- Als het gaat om gespecialiseerd onderwijs met een beperkt aantal vestigingen en uit de afbakening van eventueel later opgestelde verzorgingsgebieden blijkt dat het verzorgingsgebied te uitgestrekt is om redelijke dagelijkse pendel mogelijk te maken, moet gezocht worden naar een andere oplossing dan pendelen (tegemoetkoming voor individuele oplossing). Dit impliceert ook dat er eigenlijk een reductie plaatsvindt van het aantal te vervoeren leerlingen. Deze reductie wordt ook voorgesteld bij mogelijke beleidsvoorstellen op de meer lange termijn.
- Er zijn andere scholen met een geschikt onderwijsaanbod (bv. van een andere net), waarnaar een redelijke pendelafstand wel mogelijk is. In dat geval kan het wel anders dan het kind in te schrijven in een veraf gelegen school en zal het leerlingenvervoer gratis zijn naar een andere school in de regio.

Men kan zich de vraag stellen waar het verschil ligt tussen deze twee elementen? In het eerste geval ligt de verantwoordelijkheid bij het Departement Onderwijs en Vorming: voldoende spreiding van het onderwijsaanbod om leerlingenvervoer mogelijk te maken, of een individuele oplossing voor die kinderen die de bovengrens overschrijden. In het tweede geval ligt de beslissing bij de ouders. Als het mogelijk is om een kind in een andere school in te schrijven en als blijkt dat het vervoer daar naartoe ook makkelijker kan worden georganiseerd, dan hebben de ouders twee opties: ofwel blijven ze bij hun eerste keuze van school, maar dan verliezen ze hun recht op leerlingenvervoer, ofwel kiezen ze een andere school die makkelijker bereikbaar is. Op die manier worden ouders verplicht de vervoersproblematiek van hun kind mee te nemen in hun schoolkeuze. In vergelijking met de eerste aanpassing, is dit eigenlijk een verstrenging omdat men het recht hier kan verliezen.

9.2.3. Pilootprojecten schoolvervoerplannen

Een schoolvervoerplan is een geheel van maatregelen, uitgewerkt met de directie van een school, het leerkrachtenkorps, leerlingen en ouders. Elke leerling kan er de optimale woon-school verplaatsing vinden (carpool, fietsroutes, verkeersouders-routes, verbindingen openbaar vervoer, ...). In het ASO wordt dit toegepast om milieuvriendelijke verplaatsingen te stimuleren. In het buitengewoon onderwijs kan dit een optimalisatie zijn in functie van de noden van het kind in plaats van in functie van milieuvriendelijkheid. Per type moet het geheel van de verzorgingsgebieden wel gebiedsdekkend zijn, maar overlappingen van verzorgingsgebieden zijn geen probleem. Wat de jaarlijkse evaluatie betreft: naar het voorbeeld van Schotland gebeurt dit best tijdens het schooljaar,

zodat leerlingen die rijp zijn voor een alternatieve manier om zich te verplaatsen, dat kunnen aanleren voor de vakantie.

Het opstellen van een schoolvervoerplan, per school, met gevarieerde vormen van vervoer dat jaarlijks geactualiseerd wordt en waarbij de noden van het kind jaarlijks geëvalueerd worden, is niet haalbaar op de korte termijn. Op korte termijn is het echter interessant om een analyse te maken van de reeds bestaande schoolvervoerplannen en daaraan gekoppeld pilots op te starten om in andere scholen en regio's schoolvervoerplannen uit te werken. Deze analyse en deze pilots kunnen het Departement Onderwijs en Vorming bovendien inspireren om kwaliteitscriteria vast te leggen voor alternatieve vervoersmogelijkheden.

9.2.4. Conclusie

Deze aanpassingen van het criterium afstand hebben gezamenlijk een aantal voordelen:

- De kwestie van het vervoer wordt expliciet meegenomen bij de keuze van de school en de hieruit volgende inschrijving;
- Stakeholders binnen een regio worden aangespoord om het vervoer te bespreken en gezamenlijk te zoeken naar een oplossing, zeker in die gevallen waar reistijd dreigt lang te worden; dit is in overeenstemming met het pleidooi in de andere hoofdstukken waar het belang van samenwerking binnen een regio wordt benadrukt;
- Ouders worden aangespoord om te onderzoeken op welke manier de reistijd van hun kind kan worden ingeperkt en worden hierbij meer geresponsabiliseerd dan nu het geval is.
- Via de analyse van schoolvervoerplannen krijgt het Departement Onderwijs en Vorming inzicht in de methodiek en kan er een eerste aanzet voor verdere uitwerking worden gegeven in de uitbouw van criteria.

Structureel verandert er relatief weinig: het recht wordt nog steeds centraal toegekend, maar de uitvoering ervan laat meer ruimte toe aan de stakeholders in de regio en flexibiliseert de oplossingen.

9.3. Op de middellange termijn

Bovenstaande alternatieven veranderen fundamenteel weinig aan de huidige situatie: binnen de huidige structuur, met de huidige partners en stakeholders, wordt er gezocht naar een andere manier om het recht op vervoer toe te kennen of om in beter overleg te onderzoeken hoe de reistijd voor individuele gevallen gereduceerd kan worden tot een aanvaardbaar niveau. Deze wijzigingen

zijn relatief eenvoudig te implementeren, maar hebben een aantal beperkingen: ten eerste zal de reistijd voor het gros van de kinderen wellicht niet gereduceerd zijn, maar laat het wel toe meer op zoek te gaan naar andere mogelijkheden voor de outliers; ten tweede wordt er aan de structurele elementen niet geraakt, wat ten voordele is van de implementatie, maar wat ten nadele is van de aanpak van de fundamentele problemen die ten grondslag liggen van de lange reistijd.

Echter, de aanpassingen op korte termijn laten toe om de eerste stappen te zetten richting meer ingrijpende elementen. Als het recht namelijk op korte termijn zo kan worden aangepast dat er (1) al deels wordt afgestapt van het concept 'dichtstbijzijnd', wat de kloof tussen beslissingen op het decentrale niveau en het centrale niveau reduceert, (2) meer keuzemogelijkheden toelaat naargelang de individuele context van het kind, en (3) er gestart kan worden met de analyse van mogelijke schoolvervoerplannen, kan in een volgende fase hierop worden voortgebouwd. Op de middellange termijn zou er onderzocht kunnen worden hoe flexibiliteit verder kan worden verhoogd door innovatieve oplossingen te creëren. De algemene doelstelling hierbij is het vervoer in een breder perspectief te zien, zonder daarom in grote mate nu reeds structurele aanpassingen te moeten doorvoeren.

9.3.1. Verbetering efficiëntie vervoer door differentiatie van vervoersoplossingen: schoolvervoerplannen

Momenteel wordt het leerlingenvervoer voornamelijk georganiseerd als collectief vervoer, waarbij de grenzen van het collectief vervoer bereikt zijn, gezien het aantal te vervoeren leerlingen, de verkeerscongestie en de te rijden afstanden (cfr. supra). Hiernaast is de bepaling van de route in het huidige model teveel voer voor discussie: naast de optimale route die berekend wordt door de Lijn, hanteren scholen ook nog een draaiboek en maken vervoerders gebruik van een rittenblad, waarbij uiteindelijk onduidelijk is welke route gereden wordt. Ook heeft de bepaalde route te weinig mogelijkheden om flexibel om te springen met dagelijkse of regelmatige wijzigingen.

Vanuit dat perspectief wordt er voorgesteld om te variëren in het type vervoer, in functie van het te bedienen gebied, het aantal te vervoeren leerlingen en de noden van de leerlingen. De alternatieve vervoersoplossingen kunnen hierbij worden opgenomen in het schoolvervoerplan, waarbij gebruik wordt gemaakt van de lessen die getrokken zijn uit de analyse van reeds bestaande schoolvervoerplannen en eventuele inspiratie uit de Schotse case. Vervoerders zouden hierbij gebruik moeten maken van een 'vloot' aan wagens die ze zo efficiënt mogelijk inzetten, naar Nederlands model. De Lijn blijft wel verantwoordelijk voor het school overschrijdend optimaliseren

van routes voor de leerlingen die gebruik maken van het collectief vervoer. De analyse van bestaande schoolvervoerplannen (korte termijn) kan een handig instrument zijn om op middellange termijn de implementatie van schoolvervoerplannen te faciliteren.

Verder wordt er aangeraden om de effectief gereden route door de vervoerder te laten bepalen, al dan niet aan de hand van een intelligente boordcomputer en/of een meldsysteem voor niet op te halen leerlingen. Hierbij wordt de mogelijkheid om zich aan te passen aan omstandigheden overgelaten aan de autonomie van de bestuurder, die daarbij nagaat welke route de meest efficiënte is, de kortste reistijd heeft en betrouwbaar is (minst vertragingen voor de volgende ophaalpunten).

9.3.2. Responsabilisering van ouders en personeel in het zoeken naar alternatieve vervoersmogelijkheden

Dit voorstel sluit aan bij het idee om meer samenwerking te creëren tussen de stakeholders binnen een regio, maar waarbij ouders en personeel van de school meer worden aangespoord in dat verband verantwoordelijkheid op te nemen. Als het Departement Onderwijs en Vorming, op korte termijn, de minimale kwaliteitscriteria waaraan de alternatieve oplossingen moeten voldoen, heeft uitgebouwd, kan deze set aan criteria dienen als kader waarbinnen gewerkt kan worden.

Zoals reeds beargumenteerd, wordt ervoor gepleit dat scholen, binnen hun regionale context 'schoolvervoerplannen' opstellen waarbinnen ze aangeven welke diversiteit aan vervoersmogelijkheden te realiseren valt voor de totaliteit van de leerlingen, de regio waarbinnen ze rekruteren en de problemen van het kind. Momenteel wordt vervoer gelijkgesteld aan één vorm, m.n. het collectieve vervoer. Het is echter mogelijk om naast dat collectieve vervoer andere vormen van vervoer voor te stellen, die budgettair weinig impact zullen hebben:

- Carpooling: ouders zouden in overleg kunnen afspreken om via carpooling een weekstelsel af te spreken waarbij zij binnen een regio voor een aantal kinderen het vervoer van en naar de school op zich nemen. Er kan onderzocht worden in welke mate er in kilometervergoeding kan worden voorzien. Merk op dit niet mogelijk is voor alle type kinderen (bvb. kinderen met een handicap of ernstige gedragsproblemen). Eigenlijk is dit voorstel geschoeid op Nederlandse leest: in Nederland ligt de verantwoordelijkheid om kinderen tijdig op school te krijgen bij de ouders. De gemeente heeft instrumenten om de ouders hierbij te helpen, maar de basisfilosofie blijft dat ouders de eerste verantwoordelijke zijn hiervoor, net zoals bij het gewone onderwijs. Het spreekt voor zich dat dit een vrij radicaal uitgangspunt is, omdat

ouders belemmerd worden in een korte reistijd omwille van elementen waar zij geen vat op hebben (zoals bvb. de spreiding van scholen). Daarentegen lijkt het in Vlaanderen zo te zijn dat de hele verantwoordelijkheid van het leerlingenvervoer bij de Vlaamse overheid en de scholen wordt gelegd. Daarom kan het interessant zijn na te gaan op welke manier hieraan kan worden tegemoet gekomen. Natuurlijk zal dat niet voor alle ouders mogelijk zijn.

- Een mogelijkheid is om te onderzoeken in welke mate vergoedingen zouden kunnen worden voorzien voor leerkrachten die bereid zouden zijn om kinderen in de nabijheid van hun woonplaats op te pikken en na school thuis weer af te zetten. Het is evident dat hier enkele kanttekeningen bij gemaakt moeten worden: (1) merk op dat dit ook niet voor alle type kinderen mogelijk zal zijn; (2) dit systeem kan niet opgelegd worden, maar kan misschien wel voor sommige kinderen op school een oplossing bieden; (3) omdat het een vrijblijvend instrument is, kan het niet anders dan worden voorgesteld onder bepaalde compensaties.
- Andere creatieve oplossingen kunnen worden voorgesteld (buddy systeem, gebruik van digitale hulpmiddelen voor semi-gesuperviseerd verplaatsingen, een rij, ...). Het promoten en documenteren van goede voorbeelden (websites, Klasse, ...) door het Departement Onderwijs en Vorming kan inspirerend werken voor anderen.

9.3.3. *Aanpassingen in de schoolstructuur*

Het probleem met betrekking tot het criterium afstand ligt in de verplaatsing van de kinderen. Er kan worden onderzocht hoe het probleem gereduceerd kan worden door de kinderen minder te verplaatsen, door binnen de schoolstructuur die dicht bij huis is oplossingen te zoeken. Dit past eveneens binnen de termijnvisie en kan een oplossing bieden als de schoolvervoerplannen op grenzen stoten die ze zelf niet kunnen oplossen. Mogelijkheden zijn de volgende:

- Scholen met een groot verzorgingsgebied gaan sowieso gepaard met grote afstanden en lange reistijden. Een mogelijkheid zou zijn om binnen het verzorgingsgebied van de school geografische entiteiten af te bakenen met in het centrum daarvan een verzamelpunt. Dat punt kan het lokaal van een andere school zijn, of het lokaal van een ander publiek gebouw. Het uitgangspunt hierbij zou zijn dat de leerlingen zich niet moeten verplaatsen naar de school, maar naar het 'verzamelpunt', waarnaar ook de leerkracht zich moet verplaatsen. Op die manier zou de school een uitvalsbasis zijn, met lokale punten strategisch verspreid rond de school, waarbij de leerlingen minder lang onderweg zijn en waarbij de verplaatsing van de leerkracht centraal staat. Dit voorstel vergt uiteraard planningswerk en moet infrastructureel

haalbaar zijn. Het meest realistische scenario is dat deze kinderen een lokaal krijgen in een reguliere school, zodat ze niet moeten gebruik maken van leerlingenvervoer, maar kunnen genieten van de voor- en naschoolse opvang. Voor ouders wiens andere kinderen dezelfde school bezoeken, kan dit bovendien een bijkomend voordeel zijn. Echter, er is hier wel een belangrijk, misschien wel fundamenteel probleem: het lijkt sterk op het idee van een gesegregeerde klas binnen een reguliere school en staat daarmee misschien haaks op inclusief onderwijs. Vanuit dat perspectief is het ook mogelijk om eerder na te gaan of de leerlingen in een dichtstbijzijnde reguliere school naar school kunnen waar ondersteuning geboden wordt door leerkrachten uit het buitengewoon onderwijs die verbonden zijn aan een school van het passende onderwijstype.

- In een perspectief van schaalvergroting en de invoering van het M-decreet zou het niet onwaarschijnlijk zijn dat reguliere scholen systematisch een klas voorzien voor kinderen met eenzelfde type problemen en die in eenzelfde regio wonen. Ouders zouden deze kinderen naar dezelfde school als hun broers en/of zussen kunnen brengen, genieten hierbij van dezelfde opvang, maar deze kinderen krijgen buitengewoon onderwijs in een reguliere school. Dit sluit aan bij het hierboven vermelde voorstel, maar voorziet systematisch in het aanbod van de reguliere scholen. Dit voorstel heeft uiteraard ook hetzelfde probleem, m.n. dat van inclusief onderwijs vs. gesegregeerde klas. Hetzelfde alternatief kan hiervoor worden aanbevolen, m.n. het laten schoollopen in een reguliere school, maar met ondersteuning uit het buitengewoon onderwijs.
- Een mogelijkheid is ook om het recht op leerlingenvervoer te laten vervallen als aangepaste begeleiding in een reguliere school kan worden voorzien en mits de noden van het kind niet zodanig zijn dat ze leerlingenvervoer nodig hebben. Op die manier wordt vermeden dat leerlingen omwille van het leerlingenvervoer in het buitengewoon onderwijs belanden. Dit is een belangrijk uitgangspunt, omdat er hier ook voor gepleit wordt om het leerlingenvervoer te bekijken in functie van de noden van het kind, los van de onderwijsvorm.

Kortom: bovenstaande elementen leggen o.a. één belangrijk probleem bloot, m.n. het aanbod voor buitengewoon onderwijs. De onevenwichtige spreiding van scholen voor buitengewoon onderwijs is een probleem dat al gesignaleerd werd. Het oprichten van nieuwe scholen voor buitengewoon onderwijs, nieuwe vestigingsplaatsen en klassen voor buitengewoon onderwijs in gewone scholen kunnen oplossing zijn voor het spreidingsprobleem en kunnen de pendelafstand verkleinen. Deze initiatieven staan echter haaks op de internationale en Vlaamse trend richting meer inclusief

onderwijs. Een alternatief is om de expertise van het buitengewoon onderwijs binnen te brengen in het gewoon onderwijs in de vorm van leerlinggerichte, leerkrachtgerichte, schoolteamgerichte, klasgroepgerichte en oudergerichte ondersteuning. Op deze wijze blijft het kind dichtbij huis en binnen een redelijke pendelafstand maar heeft het wel de nodige gespecialiseerde ondersteuning vanuit het buitengewoon onderwijs.

Op middellange termijn kan men in lijn met inclusief onderwijs en de implementatie van het M-decreet het recht op leerlingenvervoer voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften loskoppelen van de plaats waar ze schoollopen, zijnde het buitengewoon of het gewoon onderwijs. Elke leerling met specifieke onderwijsbehoeften of deze schoolloopt in het gewoon of in het buitengewoon onderwijs kan zodanige noden hebben dat leerlingenvervoer aangewezen is. Idealiter wordt door bijvoorbeeld het CLB een analyse gemaakt van de mogelijkheden en beperkingen van elke leerling op alle domeinen die van invloed kunnen zijn op de mobiliteit. Sommige kinderen en jongeren ervaren immers door hun verstandelijke of sensomotorische functiebeperkingen belemmeringen in hun mobiliteit en kunnen zich niet op een zelfstandige wijze naar school verplaatsen. Sommige kinderen en jongeren kunnen door hun leer- of gedragsproblemen niet op een veilige manier op school geraken. Bij jongeren uit problematische gezinssituaties kan het gezin zich mogelijk onvoldoende organiseren om het kind tijdig op school te krijgen. Deze analyse van de noden van elke leerling op leerlingenvervoer dient op regelmatige basis geëvalueerd te worden. Indien dergelijke analyse als te tijdsintensief beschouwd wordt, kan het recht in tweede instantie gekoppeld worden aan een attest buitengewoon onderwijs en een attest inzake GON/ION. Het nadeel hiervan is enerzijds dat leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften zonder attest maar met nood aan leerlingenvervoer uit de boot vallen en anderzijds dat ouders aandringen op attestering in het gewoon onderwijs om recht te hebben op gratis leerlingenvervoer.

9.4. Op de lange termijn: structurele aanpak van de reistijd

Op lange termijn zouden de schoolvervoerplannen (cfr. supra) verankerd moeten worden en zou het leerlingenvervoer moeten worden verankerd binnen de contouren van het M-decreet. Daarnaast, om de reistijd in zijn geheel aan te pakken, zo werd reeds in de voorgaande hoofdstukken beargumenteerd, dient reistijd op zich als een effect gezien te worden van verschillende structurele elementen. Het is duidelijk dat het aanpakken van deze elementen niet of moeilijk op korte termijn gerealiseerd kunnen worden. Niettegenstaande is de onderzoeksgroep ervan overtuigd dat als reistijd in zijn geheel moet worden gereduceerd, op de lange termijn structurele ingrepen noodzakelijk zijn. De voorstellen op korte en middellange termijn zouden op dat vlak reeds verschillende elementen hebben aangepast: minder sterke knip tussen het decentrale en centrale niveau, werking binnen schoolverzorgingsgebieden, bepaling van maximale reistijd, opmaak van

schoolvervoerplannen. Binnen deze context kunnen volgende beleidsvoorstellen verder worden ingepland met het oog op een sterke reductie van de reistijd.

9.4.1. Reductie aantal te vervoeren leerlingen d.m.v. afbakening recht

Zoals reeds gesteld is het zo dat veel leerlingen recht op leerlingenvervoer genieten, gelet op het feit dat in principe elk kind dat de dichtstbijzijnde school van de eigen keuze bezoekt, rechthebbend is.

De vraag die hierbij gesteld dient te worden, is hoe dat recht op (de facto) collectief busvervoer anders kan worden afgebakend? De voorgestelde maatregelen op korte en middellange termijn zijn een adaptatie van het leerlingenvervoer om het efficiënter te maken in de aanloop van september 2015 en flexibeler na de invoering van het M-decreet. Deze operationele aanpassingen moeten decretaal verankerd worden; door deze maatregelen zal het aangeboden leerlingenvervoer bepaald worden door 1) de noden van het kind, 2) geschikt onderwijs (conform M-decreet bepalingen) in eigen regio, 3) de beschikbare vervoersoplossingen van de school. Op deze manier wordt het recht op leerlingenvervoer losgekoppeld van het recht op collectief vervoer, en vervangen door een recht op een aangepaste vervoersoplossing. Dit werd sterk beargumenteerd in de pedagogisch-onderwijskundige analyse van het criterium afstand. Daardoor zal een reductie ontstaan van het aantal collectief te vervoeren leerlingen. De afbakening van het recht kan gebeuren in functie van de noden van het kind, in functie van kilometergrenzen (naar analogie van Nederlands model), de afbakening van verzorgingsgebieden (naar analogie van Schots model) en op basis van het schoolvervoerplan.

9.4.2. Efficiëntere organisatie door decentralisatie en samenwerkingsverbanden

De samenwerking en de organisatie van het leerlingenvervoer verschilt per regio. Dit werd in bovenstaande paragrafen en hoofdstukken al herhaaldelijk aangehaald. Er wordt voorgesteld om te streven naar een striktere taakverdeling, maar tegelijkertijd met een verbeterde samenwerking:

- Eén actor bepaalt hierbij de effectief gereden trajecten, m.n. de vervoerder. Dit werd hierboven reeds gesuggereerd.
- Het Departement onderwijs en Vorming staat in voor de afbakening van de verzorgingsgebieden van scholen en voor de kwaliteitscriteria waaraan het leerlingenvervoer moet voldoen. De afbakening van het verzorgingsgebied per school is een éénmalige oefening. In Schotland werden deze gebieden relatief makkelijk afgebakend. In Nederland

worden de kwaliteitscriteria voor leerlingenvervoer sterker opgenomen in de openbare aanbestedingen.

- De Lijn staat hierbij in voor de uitbesteding van de (raam)contracten en de afbakening van de busroutes voor leerlingen die met collectief vervoer moeten vervoerd worden, binnen de kwaliteitscriteria en de randvoorwaarden van maximale reistijd en billijke reistijdverhoudingen. Op die manier optimaliseert de Lijn het collectief vervoer per regio. De routes per school die De Lijn berekent, zijn verbindingen tussen ophaalpunten en scholen. Dat bepaalt welke routes uitbesteed worden. Als een contractant die route met andere trajecten wil bedienen, kan dat zolang de maximale reistijd per leerling en de billijke reistijdverhouding met andere vervoersoplossingen niet overschreden wordt. In Nederland wordt op deze manier gewerkt, en dat blijkt effectief te zijn. Voor meer details wordt er verwezen naar dat hoofdstuk.
- De scholen krijgen een enveloppe om met meer autonomie het vervoer van de leerlingen te kunnen aanpakken. Met deze enveloppe kunnen ze ofwel leerlingenvervoer aanvragen, ofwel opvang organiseren, of een combinatie van beiden: snel leerlingenvervoer organiseren voor leerlingen die zich moeilijk kunnen verplaatsen en/of veraf wonen; en tegelijkertijd opvang organiseren voor leerlingen die evt. wel zelf op school zouden geraken als de opvanguren hieraan zouden worden aangepast. Daarnaast wordt voorgesteld om samenwerking tussen scholen binnen eenzelfde gebied te stimuleren, zodat leerlingenvervoer en/of opvang evt. gezamenlijk kunnen worden georganiseerd. Dit sluit sterk aan bij de organisatorische aanknopingspunten op vlak van het criterium afstand.
- De Vlaamse overheid blijft hierbij het budget bepalen, het wettelijk kader en de controle. Om de controle te faciliteren wordt er voorgesteld om, naar Nederlands voorbeeld, een monitor leerlingenvervoer te installeren.

9.4.3. Aanpassing financiële incentives

Het huidige systeem maant noch chauffeurs noch begeleiders aan om de zo kort mogelijke route te rijden: begeleiders worden momenteel per uur betaald en buschauffeurs/vervoerders vallen onder de cao 'bijzonder geregeld vervoer', die inhoudt dat de minimum dienst drie uur bedraagt. Dat betekent dat een korte reistijd financieel zelfs oninteressant wordt voor chauffeurs en begeleiders.

Er wordt voorgesteld om dit te herbekijken, zodat er financiële incentives kunnen worden gecreëerd zodat er een aanmaning en een stimulans is om de reistijd zo kort mogelijk te houden. De Nederlandse case geeft aanknopingspunten om na te gaan hoe financiële incentives zo kunnen worden opgezet om de reistijd zo beperkt mogelijk te houden.

In overeenstemming met de andere voorstellen wordt er gesuggereerd om de reistijd mee op te nemen als een criterium in de openbare aanbestedingen. Voorlopig is het belangrijkste criterium de financiële kost. Het idee is om hiernaast ook reistijd mee op te nemen als selectiecriterium. Dat impliceert dat niet noodzakelijk de goedkoopste aanbieder zou worden geselecteerd, maar dat impliceert dan ook niet noodzakelijk een grotere financiële kost: als de chauffeurs bvb. per uur worden betaald, kan er t.o.v. de huidige situatie een financiële meerwaarde gecreëerd worden waarmee duurdere aanbieders kunnen worden geselecteerd zonder dat de totale financiële kost dient te stijgen. Immers: de financiële meerwaarde ligt in de kortere reistijd. Een mogelijkheid is om de chauffeurs per bezette kilometer te betalen, zeker in het geval van taxi's en shuttles. De incentives hierbij zijn duidelijk: chauffeurs hebben baat om zo snel mogelijk het eerste kind op te pikken en al de kinderen zo snel mogelijk op hun bestemming te brengen. Een kortere reistijd heeft hierbij rechtstreeks een financiële impact op de begeleiding. Anderzijds zijn er meer begeleiders en chauffeurs nodig omdat het over kleinere voertuigen gaat. De noodzaak voor begeleiding valt onder de hoger vermelde kwaliteitscriteria te bepalen door het Departement Onderwijs en Vorming. Door te besparen op begeleiding waar mogelijk, en op de kostprijs van de chauffeur per rit, kunnen (weliswaar meer) kleinere voertuigen ingezet worden, waardoor de reistijd vermindert.

Hiernaast hebben ouders en scholen eigenlijk weinig financiële incentives om zelf op zoek te gaan naar andere vervoersmiddelen. Nochtans zouden ouders kunnen worden aangespoord om alternatieve vormen van vervoer te zoeken, bvb. carpooling en kunnen scholen een budgettaire enveloppe krijgen (cfr. supra) om het vervoersprobleem/opvang aan te pakken in functie van de lokale situatie.

9.5. Conclusie

Bovenstaand hoofdstuk gaf een geïntegreerd overzicht, op korte, middellange en lange termijn, welke globale aanpassingen in het huidige beleid zouden kunnen worden doorgevoerd. Deze aanpassingen, passen, zoals uit het hoofdstuk blijkt, in een globale visie met acties op verschillende termijnen en stammen voort uit verschillende alternatieven voor het criterium afstand. Afhankelijk van hoe ver men wil gaan in de beleidsaanpassingen, kan men opteren voor een bepaald gesuggereerd alternatief.

De effecten van elk alternatief worden in het volgend hoofdstuk apart besproken, binnen de contextuele elementen uit dit hoofdstuk.

10. Mogelijke effecten van de beleidsalternatieven

In hoofdstuk 9 werden de alternatieven geïntegreerd voorgesteld aan de hand van beleidsvoorstellen op korte, middellange en lange termijn. Hierdoor was het mogelijk om de achterliggende logica van de alternatieven zelf te bespreken, alsook de lineariteit duidelijk te maken en ze gecontextualiseerd en integrerend vanuit verschillende invalshoeken voor te stellen als beleidsvoorstellen. De onderzoeksploeg pleit dus ook om de alternatieven op deze geïntegreerde manier als beleidsvoorstellen te beschouwen. Natuurlijk kunnen de alternatieven ook apart beschouwd worden als een reeks waarbij men meer of minder ver kan gaan in de aanpassingen die men wil doorvoeren. Dit hoofdstuk heeft tot doel elk alternatief apart te bespreken, maar het spreekt voor zich dat sommige effecten betrekking kunnen hebben op verschillende alternatieven. Vanuit die optiek kunnen deze en vorige hoofdstuk moeilijk los van elkaar beschouwd worden.

De alternatieven die aan de basis liggen van de geïntegreerde voorstellen werden voorgesteld in hoofdstuk 9, maar worden hier puntsgewijs besproken. In dalende orde neemt de complexiteit per alternatief toe en is de veronderstelling dat het effect op reistijd toeneemt.

Recht op ...
A) ... vervoer naar dichtstbijzijnde school van het B.O.
B) ... vervoer naar snelst bereikbare school van het B.O.
C) ... vervoer naar een school van het geschikte type waar het kind zich kan inschrijven omdat het binnen het verzorgingsgebied van de school van het BO woont
D) ... vervoer binnen het verzorgingsgebied van de school voor B.O. mits positief advies van het CLB
E) ... vervoer binnen een maximale pendelafstand binnen het verzorgingsgebied van de school voor B.O. mits positief advies van het CLB
F) ... aangepast multimodaal vervoer mits een maximale pendelafstand binnen het verzorgingsgebied van de school voor B.O. mits positief advies van het CLB, binnen de modaliteiten van het schoolvervoerplan
G) ... aangepast multimodaal vervoer binnen een maximale pendelafstand binnen het verzorgingsgebied van de school mits positief advies van het CLB
H) ... aangepast multimodaal vervoer binnen een maximale pendelafstand binnen het verzorgingsgebied van de school mits positief advies van het CLB, binnen de modaliteiten van het schoolvervoerplan

De vraag in dit hoofdstuk is wat het effect van elk alternatief is op de efficiëntie, de haalbaarheid en de betaalbaarheid van het leerlingenvervoer, en dat op de verschillende stakeholders. Belangrijk is dat het in het kader van dit onderzoek niet mogelijk is de effecten te becijferen. Wel is het mogelijk om een kwalitatieve inschatting te maken van elk alternatief op deze effecten. Een eerste stap hierbij is aan te geven wat efficiënt, haalbaar en betaalbaar betekenen en voor wie? Theoretisch is het

namelijk mogelijk dat een alternatief vanuit verkeerskundig perspectief efficiënt is, maar niet vanuit pedagogisch-onderwijskundig of organisatorisch perspectief. Omwille van die reden zal er telkens waar nodig worden aangegeven wat er verstaan wordt onder de termen vanuit de verschillende disciplines. Hieronder worden achtereenvolgens de verschillende alternatieven besproken.

Recht op ...	Haalbaar	Efficiënt	Betaalbaar	Type onderwijs
A) ... vervoer naar dichtstbijzijnde school van het B.O.				BO

Het mag verwonderlijk lijken, maar een allereerste alternatief zou kunnen zijn om niets te veranderen aan het huidige systeem. We gaan hier niet dieper op in, omdat het in de vorige hoofdstukken al voldoende besproken is, maar belangrijk hier is wel te melden dat de huidige situatie als vergelijkingspunt zal gebruik worden ten opzichte van de andere alternatieven. Telkens zal er worden aangegeven of de haalbaarheid, efficiëntie en betaalbaarheid gelijk blijven, toenemen of afnemen ten opzichte van de huidige situatie. In de analyse zal er telkens op volgende manier gewerkt worden: als van een alternatief de inschatting is dat er geen effect is ten opzichte van de huidige situatie, zal het vak in de tabel opengelaten worden. Echter, als er argumenten pro of contra zijn vanuit een bepaalde invalshoek, zal dat aangeduid worden met + of -. Deze manier van werken wordt frequent toegepast binnen multicriteria-analyses.

Recht op ...	Haalbaar	Efficiënt	Betaalbaar	Type onderwijs
B) ... vervoer naar snelst bereikbare school van het B.O.	-	-		BO

Dit alternatief heeft geen tot zelfs een negatief effect op de efficiëntie en de haalbaarheid, en geen effect op de betaalbaarheid ten opzichte van de huidige situatie. Het zou zelfs het probleem kunnen verschuiven, omdat door te mikken op de snelst bereikbare school grootsteden vermeden worden, en er dus tegen de files zou moeten worden ingereden, waardoor leerlingen terecht zouden komen in scholen die er de capaciteit niet voor hebben (cfr. supra). Vanuit vervoerskundig perspectief zou het dus een positief effect kunnen hebben op de reistijd, maar vanuit pedagogisch-onderwijskundig perspectief zou het onhaalbaar zijn en tot inefficiëntie leiden. Andere argumenten tegen dit beleidsvoorstel werden in het vorige hoofdstuk reeds besproken.

Recht op ...	Haalbaar	Efficiënt	Betaalbaar	Type onderwijs
C) ... vervoer naar een school van het geschikte type waar het kind zich kan inschrijven omdat het binnen het verzorgingsgebied van de school van het B.O. woont.	+	+		BO

Dit alternatief vindt plaats op de korte termijn (met eventueel overlapping op middellange termijn gelet op de implementatie van 'verzorgingsgebieden') en heeft een relatief beperkte impact op de stakeholders. Het gaat uit van een systeem waarin de bevoegdheden bewaard blijven zoals nu het geval is, en nauwelijks raken aan de wettelijke en financiële structuren die zijn opgezet om leerlingenvervoer voor leerlingen uit het buitengewoon onderwijs mogelijk te maken. Dat impliceert dat het effect op de betaalbaarheid ten opzichte van de huidige situatie dus nihil is. Wel gaat ze uit van een verhoging van de flexibiliteit zodat ouders en scholen minder gebonden zijn aan het criterium 'dichtstbijzijnd' wat meer mogelijkheden creëert en toelaat flexibeler in te spelen op bepaalde specifieke gevallen of situaties. In de huidige context veroordeelt de term 'dichtstbijzijnd' sommige leerlingen tot lange pendeltijden. Het inbouwen van meer keuzevrijheid en flexibiliteit om naast de school, ook de afstand, mee in rekening te brengen bij de keuze van de school, kan een positieve impact hebben op de reistijd van sommige leerlingen. Het belangrijkste effect hiervan is dat ouders een **grotere vrijheid** krijgen in keuze van school als er bepaalde argumenten zouden meespelen om de leerling niet naar de dichtstbijzijnde school te brengen. Dat impliceert dat ouders ook **geresponsabiliseerd** worden om naast de "juiste" school voor hun kind ook rekening te houden met de bereikbaarheid van de school, daar waar het vorige criterium weinig rekening hield met andere argumenten buiten afstand. Ouders en leerlingen kunnen bijgevolg de familiale en sociale context van het gezin mee in rekening brengen. Op vlak van organisatorische efficiëntie lijkt er hier dus een verbetering te zijn ten opzichte van de huidige situatie, omdat een eenvoudige ingreep in het criterium een relatief belangrijk effect kan bewerkstelligen op de reistijd. Ook op verkeerskundig en onderwijskundig vlak lijkt er hier meer efficiëntie gecreëerd te worden, omdat het makkelijker zal zijn in te spelen op bepaalde uitzonderlijke situaties: verkeerskundig moeten niet meer alle leerlingen worden opgepikt, en er kan in bepaalde mate rekening gehouden worden met de noden van het kind en diens gezinssituatie. Bovendien is het makkelijk organiseerbaar, wat op de haalbaarheid een positieve impact heeft, en het gaat uit van een budgetneutrale situatie. Bovendien is het zo dat dit criterium beter beantwoordt aan de realiteit, gelet op het feit dat leerlingenvervoer voor ouders per definitie al een element is dat in rekening wordt gebracht om een kind al dan niet in een school in te schrijven. Het verschil is echter dat dit niet beperkt blijft tot één school, maar tot die school die de beste combinatie kan garanderen op vlak van onderwijs, keuze onderwijsnet en

vervoer. Het is duidelijk dat deze wijziging niet aan de vrijheid raakt op vlak van schoolkeuze en niet indruist tegen het idee dat een kind zich moet kunnen inschrijven in een school dat het best tegemoet komt aan de noden van elk kind. In functie van deze elementen kan er verwacht worden dat er een gunstig effect op de reistijd kan zijn voor bepaalde leerlingen (bvb. als zou blijken dat de makkelijkst bereikbare school niet de dichtstbijzijnde is), maar het is mogelijk dat dit beperkt zal blijven voor een aantal leerlingen en vermoedelijk meer effect zal hebben in bepaalde regio's en daar waar de spreiding van scholen gunstig is. Dit criterium gaat er ook van uit dat er naar een school gezocht wordt binnen de eigen regio voor zover die regio ook de gepaste school aanbiedt.

Het effect voor de Vlaamse overheid (dep. Onderwijs en dep. Welzijn) is in principe beperkt, omdat zij nog steeds het recht toekent, het budget ongewijzigd blijft en het wettelijk kader quasi identiek blijft. Uiteraard heeft de aanpassing van het criterium een impact, maar het schrappen van de term 'dichtstbijzijnd' maakt dat het analyseren van de afstand eigenlijk overbodig wordt en betekent in principe dus een vereenvoudiging voor de behandeling van de aanvragen, wat ook efficiëntieverhogend is. Het recht op leerlingenvervoer wordt bijgevolg toegekend in functie van de meest optimale situatie voor leerlingen. Ook voor de Lijn en de vervoerders heeft deze wijziging weinig impact omdat het hooguit een verschuiving van enkele leerlingen op een traject zou kunnen impliceren.

Het belangrijkste effect van deze maatregel is echter de responsabilisering van ouders om te zoeken naar wat voor hun kind en hun gezin de makkelijkste manier is om het vervoer aan te pakken. Of dat effectief ook zal leiden tot een optimalisatie van de reistijd van (sommige) kinderen is op zich onzeker, maar uit de Nederlandse case blijkt dat het responsabiliseren van ouders in het meezoeken naar een optimale situatie voor hun kinderen tot gunstige effecten leidt.

Gezien er ook gesproken wordt over verzorgingsgebieden, dient dit alternatief eigenlijk ook gekaderd te worden op middellange termijn. De bepaling van het verzorgingsgebied verhoogt de efficiëntie van het leerlingenvervoer op organisatorisch en verkeerskundig vlak, omdat het gebied ruimtelijk afgebakend wordt en bijgevolg ook duidelijk wordt binnen welk gebied vervoer georganiseerd moet worden en op welke manier. De vraag hierbij blijft wel wat er dient te gebeuren als het verzorgingsgebied van een school omwille van een slechte spreiding in Vlaanderen heel groot wordt. Vanuit pedagogisch-onderwijskundig perspectief is het niet zeker dat dit een efficiëntieverhoging zal teweegbrengen. Op vervoerskundig vlak is het een verbetering van de haalbaarheid om met verzorgingsgebieden te werken dan ten opzichte van de huidige situatie, waar het vervoer bepaald wordt in functie van de leerlingen en niet in functie van het rekruteringsgebied van de school.

Recht op ...	Haalbaar	Efficiënt	Betaalbaar	Type onderwijs
D)... vervoer binnen het verzorgingsgebied van de school voor B.O. mits positief advies van het CLB	-	+	-	BO

Een stap verder is om het recht op leerlingenvervoer deels te laten afhangen van het advies van het CLB. Zoals reeds gesteld is het zo dat veel leerlingen recht op leerlingenvervoer genieten, gelet op het feit dat in principe elk kind dat de dichtstbijzijnde school van de eigen keuze bezoekt, rechthebbend is. De vraag die hierbij gesteld dient te worden is of elk kind eenzelfde recht dient te genieten? Dit alternatief gaat uit van een systeem waarbij het CLB in haar advies over het type onderwijs dat een kind binnen het buitengewoon onderwijs moet volgen, een advies formuleert met betrekking tot de zelfredzaamheid in het algemeen en de mobiliteitsbehoefte in het bijzonder.

Het alternatief in haar geheel gaat uit van een combinatie van de alternatieven C en D. De effecten van C werden reeds toegelicht. Door daarbovenop een reductie te creëren van het aantal toekenningen, kan er verwacht worden dat elke route minder lang duurt en dus een **onmiddellijk effect heeft op de reistijd**. Door het recht strikter te gaan toepassen wordt er beter rekening gehouden met de mogelijkheden van de leerling en wordt er meer ingezet op de **zelfredzaamheid**. Het effect op **flexibiliteit** zou groot zijn, omdat een reductie van het aantal te vervoeren leerlingen meer marge voor flexibiliteit creëert.

De effecten voor de verschillende stakeholders zijn in dit voorstel belangrijk. Ten eerste voor de **ouders en leerlingen die door dit voorstel plots geen recht meer op leerlingenvervoer zouden krijgen, of een andere invulling van dat recht zouden krijgen**. Dit voorstel zou eigenlijk in combinatie met de uitbouw van opvang moeten worden uitgevoerd, zodat de ouders die geen recht meer op vervoer krijgen, hun kinderen naar school kunnen brengen. Het is duidelijk dat dit alternatief op vlak van haalbaarheid het moeilijkst is. Financieel kan de uitbouw van opvang haalbaar zijn omdat de reductie van het aantal te vervoeren leerlingen budgettaire ruimte mogelijk kan maken. Zeker als scholen in groepen gaan samenwerken binnen een bepaalde regio is de kans op **haalbaarheid** groter. De scholen zouden volgens dit systeem een **budgettaire enveloppe ontvangen** om met meer autonomie het vervoer van de leerlingen te kunnen aanpakken. Met deze enveloppe kunnen ze ofwel leerlingenvervoer aanvragen, ofwel opvang organiseren, of een combinatie van beiden. Het effect voor scholen is in dit systeem bijgevolg belangrijk: ze krijgen expliciet meer verantwoordelijkheid en krijgen hiervoor een budget om ervoor te zorgen dat alle leerlingen op tijd op school geraken, zij het via leerlingenvervoer, zij het via opvang. Daarentegen laat het de school

wel toe om in functie van de eigen noden en behoeftes het budget flexibeler in te zetten dan momenteel het geval is.

Wel is het zo dat dit minder evident is dan in de huidige situatie, omdat er creatiever dient te worden omgegaan met het beschikbare budget. Omwille van die reden wordt er ‘-’ in de tabel toegevoegd. Voor de leerlingen die wél nog recht hebben op leerlingenvervoer zijn de voordelen meervoudig: er is **meer ruimte tot werkelijk aangepast vervoer**, er is een reductie van de reistijd en de kwaliteit van het vervoer kan toenemen. Bovendien past dit systeem binnen het concept van de schoolvervoerplannen (cfr. supra), wat ook impliceert dat het recht op leerlingenvervoer geen garantie is gedurende de hele schoolloopbaan. Het uitgangspunt is de zelfredzaamheid van leerlingen te vergroten, waardoor in functie van de mogelijkheden jaarlijks wordt nagegaan of aangepast vervoer nog noodzakelijk is. Het belangrijkste gevolg van dit systeem is dus te onderzoeken op welke manier de leerlingen die geen recht meer op leerlingenvervoer krijgen op tijd op school geraken zonder de ouders in een praktische onmogelijke situatie te duwen.

De **invoering van het M-decreet** lost het probleem hier voor een stuk wel op omdat een aantal leerlingen nu automatisch naar een gewone school zullen gaan.

Voor de CLB's zal dit wel een impact op hun werk hebben, omdat zij in functie van de mogelijkheden van het kind advies dienen te geven over hun mate van zelfredzaamheid. De uitbouw van **duidelijke criteria** met voldoende marge om individuele factoren mee in rekening te nemen zijn hierbij cruciaal. In bovenstaande tabel staat er ‘-’ genoteerd, omdat de haalbaarheid op onderwijskundig en organisatorisch vlak moeilijker liggen dan in de huidige situatie: (1) er is een extra procedurele stap, (2) kinderen die geen recht meer krijgen, moeten een alternatief aangeboden krijgen, (3) de CLB's krijgen een belangrijke extra verantwoordelijkheid. De haalbaarheid op vervoerskundig vlak is natuurlijk wel een verbetering, omdat de druk op de mobiliteit hierdoor afneemt.

Recht op ...	Haalbaar	Efficiënt	Betaalbaar	Type onderwijs
E)... vervoer binnen een maximale pendelafstand binnen het verzorgingsgebied van de school voor B.O. mits positief advies van het CLB	-	+	+	BO

Dit alternatief bouwt voort op het vorige, maar gaat nog een stuk verder, omdat er hier gepleit wordt om na te denken over wat nog beschouwd kan worden als een redelijke pendeltijd en daar in te spelen waar die tijd dus niet meer redelijk is. Dit vergt een andere benadering dan het criterium afstand, maar neemt de effectieve reistijd van elke leerling als uitgangspunt, én bepaalt hierbij een **absolute bovengrens** waarboven de reistijd niet mag uitkomen. Met andere woorden: hier wordt

eigenlijk gestreefd naar een expliciete doelstelling die moet garanderen dat elke leerling binnen een bepaalde tijdslimiet op school is. Dat is een belangrijk verschil met de vorige aanpassing waar in functie van bepaalde factoren gekozen wordt voor de meest gunstig gelegen school. Met andere woorden: de vorige aanpassing gaat eerder uit van een inspanningsverbintenis, daar waar dit voorstel eerder een resultaatsverbintenis vooropstelt.

Rond deze aanpassing werden in het vorige hoofdstuk twee fundamentele elementen aangereikt rond het principe van de 'redelijke pendeltijd'. Ten eerste: als er géén redelijke pendelafstand georganiseerd kan worden, dient er te worden uitgekeken naar andere mogelijkheden. Dat betekent dat deze maatregel expliciet inspeelt op die kinderen die als **outlier** gesitueerd zijn op vlak van reistijd. Afhankelijk van hoe scherp die limiet gesteld wordt, hoe meer outliers er zullen zijn. De alternatieven worden hierbij in het voorstel nog vrij gelaten en kan gaan van inschrijving in een internaat tot een tegemoetkoming voor een individuele oplossing (bvb. individueel taxivervoer). Dat impliceert dat er eigenlijk per school wordt nagegaan welke delen van het verzorgingsgebied buiten de redelijke pendeltijd vallen en voor welke groep leerlingen dus een andere oplossing dan het klassieke collectieve vervoer wordt gezocht. Dit dient in overeenstemming met de verschillende stakeholders te gebeuren. Budgettaire betekent dit dat er bijkomend wordt geïnvesteerd voor de leerlingen die te lang op de bus zitten, maar de mogelijke budgettaire ruimte zit in het tweede fundamentele element van deze aanpassing: als het mogelijk is om een kind in een andere school in te schrijven en als blijkt dat het vervoer daar naartoe ook makkelijker kan worden georganiseerd, dan hebben de ouders de keuze om ofwel hun kind bij de eerste keuze van hun school te laten maar met verlies van hun recht op leerlingenvervoer, ofwel die school te kiezen die makkelijker bereikbaar is. Op die manier worden **ouders verplicht de vervoersproblematiek van hun kind mee te nemen in de keuze van hun school**. Er valt te verwachten dat sommige ouders hierdoor hun recht op leerlingenvervoer verliezen wat een financieel budget kan vrijmaken om voor de outliers een individuele oplossing te zoeken. Dit voorstel probeert eigenlijk in te gaan tegen de huidige praktijk waarbij momenteel sommige ouders kiezen voor het buitengewoon onderwijs omdat er leerlingenvervoer naartoe wordt georganiseerd. Voor die leerlingen die in een andere geschikte school terecht kunnen, al dan niet in het buitengewoon onderwijs, verliezen ouders hun recht op leerlingenvervoer. Afhankelijk van de grootte van de groep zou het kunnen dat het financieel effect positief is ten opzichte van de huidige situatie.

Het belangrijkste effect hierbij is dat ouders, in overleg met de school, onderzoeken of de pendeltijd van de leerling binnen de redelijkheid valt, en zoniet dient er te worden uitgekeken naar een andere oplossing. Verder is ook een belangrijke implicatie dat in sommige gevallen het **criterium reistijd** doorslaggevend kan zijn in de keuze van school, omdat het recht op leerlingenvervoer daaraan wordt

gekoppeld. Anderzijds verschilt dit niet fundamenteel van de huidige situatie. In de perceptie is dit een belangrijke wijziging omdat de invloed van reistijd voor de schoolkeuze in theorie vergroot, al hebben vorige hoofdstukken aangewezen dat dit in de praktijk eigenlijk reeds het geval is.

Het effect voor de Vlaamse overheid (dep. Onderwijs en Vorming en dep. Welzijn) is in dit scenario in principe ook beperkt, omdat zij nog steeds het recht toekent, het budget ongewijzigd blijft en het wettelijk kader quasi identiek blijft. Een belangrijk effect is wel dat de Vlaamse overheid zich engageert om oplossingen voor de outliers van het huidige systeem te zoeken. Ook voor de Lijn en de vervoerders heeft deze wijziging weinig impact buiten het gegeven dat het mogelijk is dat sommige leerlingen individueel taxivervoer zullen moeten genieten.

Recht op ...	Haalbaar	Efficiënt	Betaalbaar	Type onderwijs
F) ... aangepast multimodaal vervoer mits een maximale pendelafstand binnen het verzorgingsgebied van de school voor B.O. mits positief advies van het CLB, binnen de modaliteiten van het schoolvervoerplan	-	+	-	BO

Het volgende alternatief bouwt eveneens voort op de vorige en stelt de implementatie van schoolvervoerplannen voor om de efficiëntie te verbeteren via een differentiatie van vervoersoplossingen. Dit voorstel gaat uit van de **inzet van een variatie in het type vervoer**, in functie van het te bedienen gebied, het aantal te vervoeren leerlingen en de noden van de leerlingen. De alternatieve vervoersoplossingen kunnen hierbij worden opgenomen in het schoolvervoerplan. Vervoerders zouden hierbij gebruik moeten maken van een 'vloot' aan wagens die ze zo efficiënt mogelijk inzetten. Dit voorstel heeft als effect een **toename in flexibiliteit** omdat vervoer ingezet wordt in functie van een aantal factoren die een impact hebben op reistijd. Het effect op leerlingen is hierbij heel groot omdat in functie van hun behoeftes, afstand tot de school en thuissituatie aangepast vervoer wordt voorzien. Zeker voor die leerlingen die erg zorgbehoevend zijn of ver van school wonen kan dit een positieve impact hebben op de reistijd, maar ook op hun **welbevinden** en dat van de ouders.

Ook voor de Lijn en de vervoerders is het effect relatief groot, omdat er **meer variatie ontstaat in te rijden routes, aantal op te pikken leerlingen en type voertuigen**. Op vervoersmatig vlak betekent dit een **grotere coördinatie** en een **grotere druk op flexibiliteit**. Daarom gaat het voorstel ook uit van een **vergroting van de autonomie van de vervoerder** door de effectief gereden route over te laten aan de bestuurder, die nagaat welke route de meest efficiënte is en de kortste reistijd heeft. De

effecten zijn relatief belangrijk: de vervoerder kan makkelijk inspelen op wijzigende verkeerssituaties, de school moet zich niet meer bekommeren om de route en de Lijn moet niet meer voor iedere school alle optimale routes berekenen. Zoals gesteld dient in dit voorstel het criterium reistijd in de openbare aanbestedingen te worden opgenomen.

Voor de departementen Onderwijs en Vorming, en Welzijn van de Vlaamse overheid is in principe het effect minder groot omdat het vervoersluik bij de verantwoordelijkheid van de Lijn en de vervoerders ligt. De Vlaamse overheid blijft het recht toekennen en laat de uitvoering ervan over aan andere stakeholders.

Dit voorstel kan op budgettair vlak belangrijke implicaties hebben en kan, **om ten opzichte van de huidige situatie budgetneutraal te blijven, enkel worden geïmplementeerd als het in combinatie gebeurt met andere acties of voorstellen die financiële ruimte creëren**. Het is wel duidelijk dat dit voorstel in twee termijnen moet gebeuren: in eerste instantie de opmaak van haalbare en efficiënte schoolvervoerplannen, en in tweede instantie de uitvoering ervan.

In dit alternatief kan er ook gezocht worden naar een **uitbreiding van de transportmogelijkheden** en het zoeken naar creatieve oplossingen om het vervoer breder te beschouwen dan de verplaatsing via collectief vervoer van een kind van A naar B. Een mogelijke suggestie is om bvb. ouders uit eenzelfde regio of route aan te sporen om aan **carpooling** te doen om één dag per week het transport van een aantal kinderen naar dezelfde school te garanderen. Voor ouders die hiertoe bereid zijn, dient logischerwijze wel een **kilometervergoeding** te worden voorzien. Ouders worden via dit systeem met de school aangespoord om mee na te denken over de manier waarop het gros van de leerlingen naar school worden vervoerd. Op die manier zou per school de groep leerlingen moeten kunnen worden opgesplitst in verschillende types vervoer, waarbij de stakeholders een rol kunnen opnemen. Ook **schoolpersoneel** zou kunnen worden gestimuleerd om de kinderen uit hun eigen regio 's ochtends op te pikken om op tijd op school af te zetten. Net zoals bij ouders zou personeel hiervoor een vergoeding moeten kunnen krijgen. Het effect voor de school en de ouders is hierbij het grootst, omdat eigenlijk van hen een grotere inspanning dan voorheen verwacht wordt op vlak van vervoer. Het voordeel van dit systeem is dat het relatief budgetvriendelijk de mogelijkheid creëert om individueel taxivervoer te organiseren. In extremis zouden zelfs andere partijen dan ouders of schoolpersoneel vervoer op zich kunnen nemen (grootouders, familie). De grote moeilijkheid is natuurlijk wel dat het niet voor iedereen evident is om dergelijk vervoer op zich te nemen en begeleiding op dit vlak ook noodzakelijk is. Verder is het ook duidelijk dat niet alle type kinderen in dit systeem kunnen instappen.

Voor het departement onderwijs en Vorming, de Lijn en de vervoerders is het effect eerder klein. De grootste impact is de **uitbreiding van het aantal type vergoedingen** die zouden kunnen worden

uitgekeerd aan de vervoerders. Dit is niet onbelangrijk, omdat het voldoende interessant moet zijn voor ouders en schoolpersoneel om zich in te spannen voor het vervoer van de leerlingen. Belangrijk hierbij zal ook de garantie van de veiligheid van de leerlingen zijn en waarover de school en het departement welzijn een mogelijks belangrijke adviserende rol moeten spelen. Daarnaast zal op praktisch vlak ook de verzekering van de vervoerders op punt moeten staan.

De complexiteit voor de school wordt hierdoor mogelijks groter, gezien er gestreefd wordt naar meer diversiteit in vervoer, wat de dagdagelijkse coördinatie moeilijker maakt. Ook de monitoring van het leerlingenvervoer voor het Departement Onderwijs en Vorming wordt complexer. Dit systeem past wel in de filosofie van een jaarlijks schoolvervoerplan waarbij elke school een plan uitstippelt om het vervoer voor al haar leerlingen aan te pakken (cfr. infra). Ongewijzigd blijven wel het recht op vervoer en de eigenlijke bevoegdheden van de stakeholders. Voor de huidige vervoerders zelf kan het betekenen dat er minder leerlingen door hen vervoerd dienen te worden.

In het schoolvervoerplan kan er ook worden onderzocht hoe er vermeden kan worden **dat een aantal leerlingen zich effectief van huis naar school moeten verplaatsen?** Het effect van dit voorstel situeert zich voornamelijk op **coördinerend en infrastructureel plan** en gaat uit van het idee dat leerlingen met een onredelijke pendeltijd een alternatieve locatie toegewezen krijgen waar ze les kunnen volgen. Deze locatie kan in een andere school zijn, maar druist ook deels in tegen het idee van inclusief onderwijs, omdat het idee van een gesegregeerde klas vooropstelt. Het voorstel stipuleert niet of het opportuun is dit systeem voor alle dagen van de week te implementeren, maar een reductie van de reistijd creëren op enkele dagen kan al een stap vooruit zijn. Dit voorstel heeft uiteraard voornamelijk effecten op vlak van reistijd, maar druist wel in (cfr. supra) tegen het idee van inclusief onderwijs.

De effecten zijn niet onbelangrijk voor de verschillende betrokken partijen. De leerlingen die zich niet meer dagelijks naar hun toegewezen school moeten verplaatsen kunnen mogelijks aansluiting missen in hun eigen school, maar kunnen afhankelijk van hoe het georganiseerd wordt (aparte klas, of extra ondersteuning in een gewone klas), **in overeenstemming met de filosofie van inclusief onderwijs**, zich leren integreren in een gewone school. Hierbij komt ook dat voor een aantal leerlingen de reistijd effectief gereduceerd zou kunnen worden. Voor scholen en personeel zijn de implicaties ook niet onbelangrijk, omdat het een **flexibelere vorm van onderwijs** veronderstelt, waarbij niet meer alle leerlingen en al het personeel dagdagelijks op dezelfde plek aanwezig is. Daarentegen kan het wel de **samenwerking tussen scholen binnen een regio** versterken. Voor de Vlaamse overheid zijn de implicaties voornamelijk tweevoudig: ten eerste moeten de mogelijkheden op infrastructureel vlak, maar ook op vlak van personeel, gecreëerd worden om dit mogelijk te maken. Ten tweede wordt

leerlingenvervoer in een veel bredere context ingeschoven waardoor de toekenning van het recht vanuit een ander perspectief wordt benaderd. Een mogelijke conclusie hieruit is dat de Vlaamse overheid een plan op middellange en lange termijn zou moeten maken inzake de geografische spreiding van het onderwijsaanbod, d.m.v. verschuivingen, decentralisatie, flexibelere inschrijvingssystemen, enzovoort, zodat het leerlingenvervoer vanuit de spreiding van het onderwijsaanbod herbekeken wordt.

De implementatie van dit voorstel vergt bovendien in grote mate bijkomend onderzoek naar de haalbaarheid en de exacte effecten op onderwijskundig, vervoersmatig en organisatorisch vlak.

Recht op ...	Haalbaar	Efficiënt	Betaalbaar	Type onderwijs
G) ... aangepast multimodaal vervoer binnen een maximale pendelafstand binnen het verzorgingsgebied van de school mits positief advies van het CLB				
H) ... aangepast multimodaal vervoer binnen een maximale pendelafstand binnen het verzorgingsgebied van de school mits positief advies van het CLB, binnen de modaliteiten van het schoolvervoerplan				

De laatste twee alternatieven verbreden het leerlingenvervoer buiten het buitengewoon onderwijs en kaderen het leerlingenvervoer organisatorisch en wettelijk, eveneens naar de filosofie van het M-decreet in een breder perspectief van onderwijs en de noden van het kind in het algemeen, los van het type onderwijs. De effecten van deze alternatieven zijn op dit moment moeilijk te bepalen, omdat ze het leerlingenvervoer in een ruimer kader plaatsen dan nu het geval is, op onderwijskundig, vervoerskundig en organisatorisch vlak. Daarom worden er in het kader van dit onderzoek hierover geen uitspraken gedaan.

Na dit overzicht van de alternatieven dienen er enkele conclusies te worden getrokken. Ten eerste is het duidelijk dat dit hoofdstuk moeilijk los kan worden gelezen van het vorige hoofdstukken. De alternatieven passen binnen een bepaald kader en binnen een bepaald termijn. De vraag blijft echter hoe ver men telkens wil gaan. Ten tweede dient men zich niet blind te staren op de scores die er zijn toegekend. Een ‘-’ op haalbaarheid is bvb. logisch vanuit het idee dat het wordt afgezet ten opzichte van de huidige situatie die als nulpunt werd beschouwd. Het zal voor een groot stuk altijd moeilijker zijn iets nieuws te implementeren dan het oude te behouden. Ten derde bieden de laatste

hoofdstukken houvast om acties te ondernemen en na te gaan welke effecten verwacht kunnen worden. Ook al kunnen deze op dit moment nog niet becijferd worden, toch geven ze voldoende indicatie over de richting van de impact. Ten vierde geeft deze analyse nogmaals weer dat het leerlingenvervoer vanuit de drie perspectieven benaderd moet worden en dat dit op zich ook al telkens een belangrijke afweging is. Ten vierde is het zo dat bij de beleidsvoorstellen de exacte verantwoordelijkheid van de stakeholders min of meer in het midden werd gelaten. De reden hiervoor is dat dit eigenlijk de operationalisering van een alternatief betreft en er op dat vlak per beleidsvoorstel ook verschillende mogelijkheden te bedenken zijn: zo kan bvb. de eindverantwoordelijkheid van een schoolvervoerplan zowel bij de school als bij het Departement Onderwijs en Vorming liggen.

11. Algemeen besluit

Dit onderzoek vertrok van de lange reistijd van leerlingen in het buitengewoon onderwijs als gedefinieerd probleem. Over het algemeen is deze reistijd het gevolg van een aantal grote factoren die zowel in Vlaanderen, Nederland als Schotland terug te vinden zijn, m.n. de organisatie van het buitengewoon onderwijs en het leerlingenvervoer, de afbakening van het recht op leerlingenvervoer, de verkeerssituatie en de beschikbare middelen. Uit de Vlaamse probleemanalyse en de internationale vergelijking bleek dat de manier waarop deze factoren en de hieraan gekoppelde subfactoren worden ingevuld de reistijd van leerlingen beïnvloeden.

Naast de probleemanalyse had dit onderzoek ook tot doelstelling na te gaan hoe op basis van een andere invulling van het criterium afstand de reistijd van leerlingen zou kunnen worden ingekort. Het uitgangspunt hierbij was dat het huidige criterium mogelijks niet de meest optimale situatie creëert op vlak van reistijd. Daarom werd het ‘criterium afstand’ dat stelt dat elke leerling recht heeft op leerlingenvervoer naar de *dichtstbijzijnde* school onderzocht vanuit een verkeerskundig, organisatorisch en onderwijskundig perspectief waarbij de knelpunten geïdentificeerd werden, en aanknopingspunten voor een andere aanpak werden opgespoord.

De probleemanalyse en de analyse van het criterium hebben tenslotte geresulteerd in een aantal beleidsvoorstellen op korte, middellange en lange termijn. Op korte termijn werden aanpassingen voorgesteld van het huidige criterium, maar met die bedenking dat de reistijd over het algemeen mogelijks nauwelijks of slechts voor bepaalde leerlingen zal verbeteren, gezien de fundamentele oorzaken van de reistijd in dat scenario nauwelijks worden aangepakt. De aanpak van de oorzaken gebeurt voornamelijk in de beleidsvoorstellen die geformuleerd werden op de middellange en lange termijn. Deze laatste vergen echter belangrijke wijzigingen die niet ondoordacht of te snel mogen worden doorgevoerd, maar dienen bij voorkeur in het verlengde van de korte termijn aanpassingen te worden geïmplementeerd. Over de voorstellen op korte, middellange en lange termijn heen vallen er een aantal belangrijke parallellen te trekken. De voorstellen gaan ten eerste uit van een diversifiëring van de huidige situatie door het verlenen van meer autonomie aan ouders en scholen om in overleg het leerlingenvervoer te bespreken naast het onderwijskundige aspect van een school. Hierbij wordt gesuggereerd om af te stappen van het criterium afstand, maar het recht toe te kennen op een flexibelere basis, zodat de reistijd mee in overweging kan worden genomen, net als de vrije keuze van school. Ten tweede wordt er voorgesteld om de effectief gereden route over te laten aan de autonomie van de vervoerders en de chauffeurs om zo weinig mogelijk verwarring hierover te vermijden, maar ook flexibiliteit tijdens de dagelijkse ronde toe te laten in functie van het aantal

leerlingen en de te rijden route. Ten derde wordt er voorgesteld om scholen te laten werken met schoolvervoerplannen waarbij het leerlingenvervoer duidelijk besproken wordt en waarbij wordt aangegeven welk vervoer binnen de regio mogelijk is en voor wie.

Naast deze drie parallellen werden andere voorstellen gedaan om het systeem in zijn geheel te optimaliseren teneinde te komen tot een belangrijke reistijdreductie. Tot slot werd ook onderzocht wat de mogelijke effecten van deze voorstellen op de verschillende stakeholders zouden kunnen betekenen.

12. Bibliografie

- Ainscow, M. & Cesar M. (2006). Inclusive education ten years after Salamanca. *European Journal of Psychology of Education*, 11(3), 231-238.
- Beleidsdomein Onderwijs en Vorming. *Leeringenvervoer. Veilig naar school in Vlaanderen*.
<http://www.ond.vlaanderen.be/leerlingenvervoer> [2013]
- Beleidsdomein Onderwijs en Vorming. *Leeringenvervoer. Veilig naar school in Vlaanderen*.
<http://www.ond.vlaanderen.be/leerlingenvervoer/schoolbusvervoer/scholen/handleiding-webapplicatie.htm> [2013]
- Beleidsdomein Onderwijs & Vorming (2011). *Vlaamse Onderwijs in cijfers*.
<http://www.ond.vlaanderen.be/onderwijsstatistieken>
- Beleidsdomein Onderwijs & Vorming (2012). *Vlaamse Onderwijs in cijfers 2012-2013*
<http://www.ond.vlaanderen.be/onderwijsstatistieken>
- Beleidsdomein Onderwijs en Vorming. *Onderwijsaanbod. Waar kan ik wat studeren?*
<http://www.ond.vlaanderen.be/ONDERWIJSAANBOD/buo/default.htm> [2014]
- Booth, T. & Ainscow, M., (2007) *Index voor inclusie. Werken aan leren en participeren op school*. Fontys OSO/Garant, Tilburg/Antwerpen-Apeldoorn.
- Borrey, G., Jennes, A., Ranschaert, I., & Ghesquière, P. (2005). Het buitengewoon onderwijs op nieuwe wegen. In H. Grietens, J. Vanderfaellie, & W. Hellinckx (red.), *Handboek orthopedagogische hulpverlening* (pp. 199-233). Leuven: Acco.
- Boussauw, K., van Meeteren M., Witlox F. (2013). Korte afstanden en centrale plaatsen: toepassing op de lagere scholen in het referentiegebied. Steunpunt Ruimte, workshop 4, 14 november 2013. www.steunpuntruimte.be/Publicaties/Rapporten van het Steunpunt Ruimte.
- Bult, M. K. ; Verschuren, O. ; Jongmans, M. J. ; Lindeman, E. ; Ketelaar, M. (2011). What Influences Participation in Leisure Activities of Children and Youth with Physical Disabilities? A Systematic Review. *Research in Developmental Disabilities: A Multidisciplinary Journal*, 32(5), p.1521-1529
- Children in Scotland, Factsheet 59. (2002). *Disabled children and education: Scottish policy overview*
- Christaller, W. (1933). Die zentralen Orte in Süddeutschland : eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmässigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen. Gustav Fischer Publ. Duitsland. 331 p.
- De Bruijn, J.A. & ten Heuvelhof, E.F. (1999). *Management in netwerken*. Utrecht : uitgeverij Lemma
- De Groof, J., & Noorlander, C.W. (2012). Nieuwe contouren van de vrijheid van onderwijs: de vrijheid van onderwijs in de dynamische 21^e eeuw. *Tijdschrift voor Constitutioneel recht*, 54-85

- Datawarehouse Onderwijs en Vorming (2010-2011). *Aantal leerlingen in het Nederlandstalig buitengewoon onderwijs naar fusiegemeente, onderwijsniveau, type en geslacht*. http://www.ond.vlaanderen.be/onderwijsstatistieken/20102011/rapporten/gemeenterapporten/Buitengewoon_Inschrijvingen_Geografie_HZ_Geslacht_Niveau_Type_11.pdf.
- Datawarehouse Onderwijs en Vorming (2011-2012). *Aantal leerlingen in het Nederlandstalig buitengewoon onderwijs naar fusiegemeente, onderwijsniveau, type en geslacht*. http://www.ond.vlaanderen.be/onderwijsstatistieken/20112012/rapporten/gemeenterapporten/Buitengewoon_Inschrijvingen_Geografie_HZ_Geslacht_Niveau_Type_11.pdf.
- Departement Onderwijs en Vorming (23.05.2008). Algemene omzendbrief leerlingenvervoer. Edulex, NO/2008/02
- De nationale ombudsman (2009). *Het leerlingenvervoer van gehandicapte kinderen. Graag maatwerk onderweg*. Den Haag.
- De Vroey, A. & Roelandts, K. (2008). *Literatuuronderzoek: Inclusief de middelbare school*. Leuven: KHLeuven.
- Edinburgh Council (2014). http://www.edinburgh.gov.uk/downloads/879/school_and_nursery_places:Placing_in_Schools_booklet_2014.pdf en [Placing_in_Schools_Appeals_Statistics_2010.pdf](http://www.edinburgh.gov.uk/downloads/879/school_and_nursery_places:Placing_in_Schools_Appeals_Statistics_2010.pdf)
- Education Scotland (2014) *The curriculum in Scotland*. <http://www.educationscotland.gov.uk>
- Enquire (2014). *The parents' guide to additional support for learning.pdf* en *Factsheet 6: Transport to school.pdf* <http://enquire.org.uk>.
- ESRI (2014) <http://resources.arcgis.com> [07.2014]
- Eurypedia (2013) *European Encyclopedia on National Education Systems*. URL: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Nederland:Overzicht> [01.2014]
- Eurypedia (2013b) *European Encyclopedia on National Education Systems*. URL: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/United-Kingdom-Scotland:Overview> [02.2014]
- Farnham, D., Hondeghem, A. & Horton, S. (2005) *Staff participation and public management reform. Some international comparisons*. Palgrave Macmillan.
- Ghesquière, P., Maes, B., Vangoidsenhoven, S., & Vastmans, K. (2001) *Knelpunten van de huidige typologie van het buitengewoon onderwijs in Vlaanderen in het licht van de internationale discussie over categoriaal versus non-categoriaal onderwijs aan kinderen met specifieke onderwijsbehoeften*. (OBPWO 99.10).
- Glasgow Council (2014). <http://www.glasgow.gov.uk/index.aspx?articleid=8707> [02.2014]

- Ikeda, M. (2011). *When students repeat grades or are transferred out of school: What does it mean for education systems?* (PISA in focus No. 6). Retrieved from the Organization for Economic Cooperation and Development website: <http://www.oecd.org/dataoecd/35/58/48363440.pdf>
- Interfederaal Gelijkekansencentrum en het Federaal Migratiecentrum. *Aanbevelingen met betrekking tot het schoolvervoer van leerlingen met een handicap (Vlaamse Gemeenschap)*. http://www.diversiteit.be/aanbevelingen-met-betrekking-tot-het-schoolvervoer-van-leerlingen-met-een-handicap-vlaamse#_ftn1 [2014]
- Interview/overleg Ambtelijke Werkgroep [03.12.2013]
- Interview De Lijn [18.11.2013]
- Interview EU MEDIATE project, [13.11.2013]
- Interview Edinburgh Local Authority, [02.2014].
- Interview Gemeente Tilburg (6 februari 2014); Tilburg
- Interview Gemeente Loon op Zand (6 februari 2014); Tilburg
- Interview Glasgow Local Authority, [02.2014].
- Interview hoofdcoördinator leerlingenvervoer stedelijk onderwijs [14.11.2013]
- Interview (per mail) Inquire, Children in Scotland, [02.2014].
- Interview Ministerie Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (5 februari 2014); Den Haag.
- Interview school buitengewoon onderwijs provincie Antwerpen [08.11.2013]
- Interview school buitengewoon onderwijs provincie Vlaams-Brabant [15.11.2013]
- Interview Taxibedrijf Tilburg (6 februari 2014); Tilburg
- Interview Vereniging Nederlandse Gemeenten (5 februari 2014); Den Haag.
- Interview/overleg VLOR commissie BBO-BUSO [28.11.2013 en 27.02.2013]
- Kennisplatform Verkeer & Vervoer (2013). *Handboek professioneel aanbesteden leerlingenvervoer. Mei 2013*. KpVV: Ede.
- Kinderrechtencommissariaat 2013-2014. Knelpuntnota Leerlingenvervoer Buitengewoon Onderwijs.
- Lieten, I., 'Op 1 Lijn, het magazine van De Lijn voor de gemeenten'. Nr. 68 januari-februari 2009.
- Locatus verzorgingsgebied-verkenner. <http://locatus.com/belgie/ons-aanbod/locatus-explorer/verzorgingsgebieden-verkenner> [03.2014].
- Logan Legal Centre. <http://www.loganlegal.com.au/> [03.2014].
- Loopmans, M., Van Hecke E., De Craene V., Martens M., Schreurs J., Oosterlynck S. Selectie van kleinstedelijke gebieden in Vlaanderen. 2011. 206p. http://www2.vlaanderen.be/ruimtelijk/docs/Studie_kleinstedelijkegebieden.pdf.

- Mayeres, I., Proost, S., Van Dender, K. (2004). The impacts of marginal social cost pricing. In: Nash C., Matthews B. (Eds.), *Measuring the marginal social cost of transport* Elsevier Science, 211-244.
- Mayeres, I., Proost, S. (2004a). Reforming transport pricing: An economist's perspective on equity, efficiency and acceptability. In: Schade J., Schlag B. (Eds.), *Acceptability of transport pricing strategies* Elsevier Science.
- Mayeres, I., Proost, S. (2004b). *Een beter prijsbeleid voor de Belgische transportsector in 15 stellingen*. 30p. <https://www.econ.kuleuven.be/eng/ew/les/Les106.pdf>
- Mardulier, T. (2014). Leerlingen met beperking naar het gewone onderwijs: 15 vragen en antwoorden. *Klasse voor ouders*.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2012). *Kerncijfers 2008-2012 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. *Passend onderwijs*. <http://www.passendonderwijs.nl> [2014]
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2013). *Overzicht feiten en cijfers over het leerlingenvervoer, aan de voorzitter van de Tweede Kamer Staten-Generaal*. Den Haag.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2012) *Kerncijfers 2008 – 2012. Onderwijs, cultuur en wetenschap*.
- Oberon & Sardes (2014). Leerlingenvervoer in Nederland. Eerste meting Monitor Leerlingenvervoer 2013. Utrecht.
- Overheid.nl. *Wet op de Expertisecentra, artikel 4, Kosten van Leerlingenvervoer*
- Overheid.nl. *Wet op het Primair Onderwijs, artikel 4, Kosten van Leerlingenvervoer*
- Overheid.nl. *Wet op het Voortgezet Onderwijs, artikel 4, Kosten van Leerlingenvervoer*
- Petry, K., Ghesquière, P., Jansen, D. & Vanhelmont, L. (2013). *GON/ION anno 2012* (OBPWO 10.01).
- Pollitt, E. (1995). Does breakfast make a difference in school? *Journal of the American Dietetic Association*, 95(10), 1134-1139.
- Rijksoverheid. *Basisscholen*. <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/basisonderwijs/soorten-basisscholen> [2014].
- Rijksoverheid. *Passend onderwijs*. <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/speciaal-onderwijs> [2014]
- Rijksoverheid (2013) *Wat is speciaal onderwijs?* URL: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/vraag-en-antwoord/wat-is-speciaal-onderwijs.html> [01.2014]

- Sardes (2012). *Verantwoordelijk voor vervoer. Een onderzoek naar de voor- en nadelen van het verleggen van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het leerlingenvervoer*. Sardes: Utrecht.
- Scotland Act 2002. Education. *Disability Strategies and Pupils' Educational Records*.
- Scotland Act 2004. *Additional Support for Learning*.
- Scotland Act 2010. *Equality Act*.
- Scottish Council of Independent Schools. (2006) *Handbook on Accessibility*. 2nd Edition. June 2006.
- Scottish Government, Learning Directorate. (12/2013) *Consultation on guidance on Accessibility Strategies under the Education (Disability Strategies and Pupils' Educational Records) (Scotland) Act 2002*. Reviewed and refreshed guidance to support responsible bodies in fulfilling their duties to develop and publish Accessibility Strategies.
- Shoemaker, T., (2002). Samenhang in vervoer- en verkeerssystemen. Coutinho Bussum. ISBN 90 6283 327 6.
- Slee, R. (2001). „Inclusion in practice': does practice make perfect? *Educational review*, 253(2), 113-123.
- Teisman, G.r. & Klijn, E-H. (2002). Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme? *Public Management Review*. 62(2) pp. 197-205
- Vandenbulcke-Plasschaert, G., Thomas, I., Steenberghen, T. Indicatoren van toegankelijkheid tot plaatsen en tot transport (Access and accessibility indicators in transport). 2009a. 351p. http://www.belspo.be/belspo/organisation/Publ/rappAP_nl.stm.
- Vandenbulcke, G., Steenberghen, T., Thomas, I. (2009b). Mapping accessibility in Belgium: a tool for land-use and transport planning?. *Journal of Transport Geography*, 17 (1), 39-53.
- Van Hecke, E. (2001a). Ontwikkelen van een beleidsinstrument voor het sturen van programmatie, planning en inplanting van gezondheids- en welzijnsvoorzieningen: K.U.Leuven, Instituut voor Sociale en Economische Geografie, W. de Croylaan 42, 3001 Leuven.
- Van Hecke, E., Persyn, P. (2001b). Minimale klinische gegevens & centrale plaatsentheorie als instrument voor programmatie, planning en inplanting van gezondheidsvoorzieningen: K.U.Leuven, Instituut voor Sociale en Economische Geografie, W. de Croylaan 42, 3001 Leuven.
- Van Hecke E., (1998). Actualisering van de stedelijke hiërarchie in België, *Tijdschrift Gemeentekrediet*, nr 205, 1998/3, p. 45-76.
- Van Hove G. & De Vroey A. (2008). Inclusief onderwijs volop in beweging. In Nicaise I. & Desmedt E. (Red.), *Gelijke kansen op school: het kan! Zestien sporen voor praktijk en beleid* (pp. 235-236). Mechelen: Uitgeverij Plantyn.

- Van Rompu, W., Mardulier, T., De Coninck, C., Van Beeumen, L., & Exter, E. (2007). *Leerzorg in het onderwijs*. Antwerpen: Garant.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. <http://www.vng.nl>
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (2014). *Wijziging Model Leerlingenvervoer*. Den Haag.
- Vlaams Parlement (2014). *Ontwerp van decreet betreffende maatregelen voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften* (12 maart 2014).
- Voets (2011). *Netwerkmanagement*. In Bouckaert, G., Hondelghem, A., Voets, J., Op de Beeck, S. & Cautlaert, E. (eds.) *Handboek Overheidsmanagement*. Brugge: Vanden Broele Uitgeverij.

Beleidssamenvatting

1. Inleiding en onderzoeksvragen

In het buitengewoon onderwijs kan een kind vervoer krijgen naar de dichtstbijzijnde school van zijn/haar keuze. Het vervoersysteem dat vorm krijgt op basis van dit afstandscriterium heeft steeds vaker te kampen met lange reistijden voor de leerlingen uit het buitengewoon onderwijs. Dit onderzoek heeft als doel om een alternatief uit te werken voor het criterium afstand voor het leerlingenvervoer in het buitengewoon onderwijs teneinde de reistijd van leerlingen te kunnen reduceren.

Volgende onderzoeksvragen werden hierbij geformuleerd:

- 1) Welke organisatorische, administratieve en vervoersmatige factoren beïnvloeden de reistijd van de leerlingen van het buitengewoon onderwijs?
- 2) Hoe wordt er in Vlaanderen met deze factoren omgegaan ten opzichte van andere relevante landen?
- 3) Welke alternatieven bieden een efficiënt, haalbaar en betaalbaar alternatief voor het criterium afstand?
- 4) Wat zijn de effecten van deze scenario's op leerlingen en hun gezin, scholen en de organisatie van het vervoer?

2. Methodologie

in dit rapport wordt gebruik gemaakt van verschillende onderzoekstechnieken om te komen tot de resultaten.

Voor de **probleemanalyse van de Vlaamse situatie** werd gebruik gemaakt van literatuurstudie en documentanalyse, diepte-interviews met stakeholders en experten-panels. Voor de **analyses van de buitenlandse cases** werd volgende methodologie gehanteerd: in een eerste fase werd een *exploratief onderzoek* gevoerd naar mogelijks vergelijkbare cases. In deze fase werden volgende landen geselecteerd: Nederland, Schotland, Duitsland, Zweden. Deze landen werden reeds in de initiële onderzoeksaanvraag opgenomen, met uitzondering van Duitsland. Frankrijk werd eveneens overwogen, maar in de onderzoeksaanvraag werd reeds aangegeven dat Frankrijk omwille van de sterk verschillende situatie wellicht geen optie vormde. Zweden werd eveneens relatief snel weg geselecteerd gezien het onderwijs in sterke mate anders georganiseerd is dan in Vlaanderen. In een tweede fase werden de overblijvende landen vergeleken met Vlaanderen op een aantal criteria.

In overleg werd gekozen om Nederland en Schotland op te nemen in de analyse. De voornaamste reden hiervoor was om voldoende vergelijkbaarheid te hebben, maar ook voldoende diversiteit in de cases om het leereffect te kunnen maximaliseren. Het verdere verloop van de analyse van de buitenlandse cases verliep gelijkaardig met die van de Vlaamse probleemanalyse: documentanalyse en mailcorrespondentie, een bezoek ter plaatse en interview met enkele stakeholders.

Na de casebesprekingen werd vanuit iedere discipline (bestuurskundig/organisatorisch, pedagogisch/onderwijskundig, vervoersmatig) een **analyse uitgevoerd van het huidige criterium afstand** teneinde een beeld te krijgen van de moeilijkheden van dit criterium en vervolgens te komen tot mogelijke aanknopingspunten om dit criterium aan te passen. Deze analyse werd gevoerd op basis van een analyse van de historiek, huidige situatie en ontwikkelingen in Vlaanderen; een terugkoppeling met de internationale cases en met theoretische en wetenschappelijke inzichten uit elke discipline, om aanknopingspunten voor een andere aanpak te identificeren.

De laatste fase in het onderzoek was de **bepaling en vergelijking van de mogelijke beleidsalternatieven**. Voor dit onderzoek werd gebruik gemaakt van een kwalitatieve methode binnen de multicriteria-analysemethoden, waarbij de alternatieven worden afgetoetst aan een aantal criteria (haalbaarheid, efficiëntie en betaalbaarheid) en beoordeeld door middel van '+' en '-'. Op die manier kan een vergelijking gemaakt worden met de huidige situatie, waarbij er telkens wordt aangegeven of een alternatief op een criterium vermoedelijk beter of slechter scoort dan de huidige situatie.

In het kader van het onderzoek past het ook om de beperkingen van het onderzoek te bespreken. Dit zijn de volgende:

- Door de korte doorlooptijd van zes maanden met een belangrijke analytische fase is het niet mogelijk om de effecten van de voorstellen grondig te analyseren en te becijferen. De voorstellen werden gedaan op basis van de analyse, maar om de daadwerkelijke optimalisaties te kunnen becijferen is bijkomend onderzoek noodzakelijk.
- In het kader van dit onderzoek was het onmogelijk om representativiteit te realiseren. De probleemanalyses werden gevoerd op basis van literatuur en enkele kwalitatieve interviews zodat relatief snel de spanwijdte van het probleem en de situatie overschouwd konden worden.
- De problematiek belangt talrijke stakeholders aan, wat niet alleen de complexiteit van het leerlingenvervoer groot maakt, maar ook de complexiteit van het onderzoek. Een beperking in deze is dat het in het kader van dit onderzoek onmogelijk was om in de diepte de problematiek te analyseren vanuit de invalshoek van elke stakeholder.

3. Probleemanalyse

Om een antwoord te kunnen bieden op de onderzoeksvragen wordt in het onderzoek de mobiliteitsproblematiek geïntegreerd met een pedagogische en organisatorische invalshoek. De lange reistijden bij leerlingenvervoer in Vlaanderen kunnen namelijk toegeschreven worden aan verschillende beïnvloedende factoren.

Ten eerste heeft de **organisatie van het buitengewoon onderwijs** een impact op het leerlingenvervoer en de reistijd, omdat ouders het recht hebben om het onderwijsnet vrij te kiezen. Daarnaast is het zo dat niet elke school alle types buitengewoon onderwijs aanbieden, waardoor de afstand ook nog groter kan worden. Bovendien kampen scholen met capaciteitsproblemen waardoor ze genoodzaakt zijn kinderen door te verwijzen naar verder gelegen scholen. Ten tweede telt het buitengewoon onderwijs een **toename van het aantal leerlingen**, wat een rechtstreeks effect heeft op het aantal leerlingen dat recht heeft op leerlingenvervoer, en dus een effect op het aantal leerlingen dat moet worden opgepikt met de bus. En dat laatste heeft een effect op de reistijd. Ten derde is het zo dat het leerlingenvervoer georganiseerd moet worden tijdens de spitsuren, waardoor de reistijd beïnvloed wordt door **verkeerscongestie**. Ten vierde is de financiële omkadering voor de organisatie van het leerlingenvervoer beperkt en is het belangrijkste criterium voor de gunning van een opdracht in openbare aanbesteding voor de exploitatie van het leerlingenvervoer het **financiële argument**, waardoor de kwaliteit van het busvervoer zich beperkt tot de minimale vereisten en niet altijd overeenkomt met de behoeftes. Dat laatste heeft ook een impact op het type bus dat wordt ingezet. Hierbij komt ook nog dat er weinig financiële incentives worden voorzien om de reistijd beperkt te houden. Ten vijfde houdt het criterium afstand geen rekening met **andere criteria**, zoals bvb. reistijd. Er is op vlak van reistijd of afstand geen beperking ingesteld, en het recht van elk kind op leerlingenvervoer is even groot, ongeacht de problematiek van het kind, de thuissituatie, de afstand van de opstapplaats naar de school, enzovoort. Ten zesde is er een **cluster aan organisationele elementen** die een rechtstreekse of onrechtstreekse impact hebben op de organisatie van het leerlingenvervoer en daardoor soms ook op de reistijd: (1) het **aantal betrokken actoren** en de soms moeizame samenwerking daartussen; (2) de **complexe regelgeving** omdat er ook een grote flexibiliteit aan de dag gelegd wordt in het toekennen van het recht op vervoer. Ouders en scholen verwachten ook flexibiliteit in het toekennen van het recht; (3) Leerlingenvervoer in de praktijk is weinig flexibel omdat het in se georganiseerd wordt als **collectief leerlingenvervoer**; (4) Onrechtstreeks van belang is dat de **busbegeleiding** pedagogische achtergrond mist wat een impact kan hebben op de beleving van de reistijd; (5) Tot slot is er sprake van een **grote hoeveelheid praktische problemen**: gebrek aan buitenschoolse kinderopvang, opstapplaatsen voor kinderen,

moeilijk bereikbare huizen, nodige opstaptijd voor kinderen met bepaalde problemen, taal buschauffeurs en begeleiders, kinderen met alternerend verblijf, enzovoort.

4. Internationale vergelijking

In dit onderzoek werd de Vlaamse situatie vergeleken met twee buitenlandse cases: Nederland en Schotland. De basisfilosofie rond het leerlingenvervoer is in Vlaanderen en **Nederland** dezelfde: om de vrijheid van onderwijs en de keuze van godsdienst te kunnen blijven garanderen, kan het recht op leerlingenvervoer worden aangevraagd. Hierbij krijgen leerlingen met een handicap of een beperking die zelfstandige verplaatsing bemoeilijkt, hulp om hun school van keuze, die beantwoordt aan hun behoeften, te kunnen bezoeken. Het *wettelijke* kader voor het leerlingenvervoer wordt in Nederland bepaald door het landelijk niveau. Belangrijk is dat de Nederlandse gemeenten het recht, al dan niet naar het model van verordening, anders kunnen invullen. Hierbij wil men in Nederland de zelfredzaamheid van de leerlingen stimuleren door o.a. het recht op leerlingenvervoer gradueel af te bouwen. In Nederland is het *budget* voor leerlingenvervoer geïntegreerd in het gemeentefonds voor educatie en is dus niet geoormerkt. Bijgevolg krijgen de Nederlandse gemeenten meer autonomie over de aanwending van het budget. Een belangrijk verschil met Vlaanderen is dat de Nederlandse chauffeurs in veel gevallen betaald worden per bezette kilometer, wat de financiële incentive om de reistijd zo kort mogelijk te houden vergroot. Op *organisatorisch vlak* wordt in Nederland de route bepaald door de vervoersmaatschappij en wordt er voornamelijk gewerkt met kleine bussen van max. 8 personen, wat meer flexibiliteit en kortere routes mogelijk maakt. Hierbij zijn de verantwoordelijkheden van de partners scherp afgebakend: de centrale overheid bepaalt het wettelijke kader en de verdeling van de gemeentefondsen; de gemeente kent het recht toe en staat in voor de behandeling van vragen en klachten; de vervoersmaatschappij staat in voor de bepaling van de route en het vervoer. De school komt hier niet in tussen en de ouders hebben één adres waar ze terecht kunnen, m.n. de gemeente. De *organisatie van het buitengewoon onderwijs* heeft ongetwijfeld een impact op het leerlingenvervoer. Het belangrijkste verschil tussen Nederland en Vlaanderen is duidelijk: het speciaal basisonderwijs in Nederland valt onder de wetgeving van het reguliere onderwijs wat maakt dat de toekenning van het recht op leerlingenvervoer voor die leerlingen minder evident is. In Vlaanderen maken al deze leerlingen deel uit van het buitengewoon onderwijs, wat natuurlijk in aantallen een verschil maakt. Men kan zich, aansluitend bij het juridische luik, de vraag stellen of inderdaad alle types in Vlaanderen eenzelfde recht op leerlingenvervoer zouden moeten krijgen. Eenzelfde probleem tussen beide landen is de noodzaak voor de uitbouw van voor- en naschoolse opvang voor kinderen in het buitengewoon onderwijs. Eén van de uitgangspunten van dit onderzoek is dat de reistijd het effect is van verschillende elementen. In

Nederland en Vlaanderen zijn dat eigenlijk dezelfde: de organisatie van het buitengewoon onderwijs, de organisatie van het leerlingenvervoer, de afbakening van het recht, het type vervoer. De vaststelling dat in Nederland dezelfde elementen een rol spelen, versterkt de stelling dat als men wil ingrijpen op de reistijd, deze factoren aandachtig onderzocht moeten worden.

Naast Nederland werd **Schotland** gekozen als tweede buitenlandse case, om inspiratie te zoeken voor het formuleren van alternatieven bij de organisatie van het leerlingenvervoer in Vlaanderen teneinde de reistijd te beperken. Er werd voor Schotland gekozen omdat de aanpak van het onderwijs sterk verschilt van de Vlaamse, waardoor het potentieel op vernieuwende ideeën verhoogt, en naast de Nederlandse case een interessante mix van gelijkaardige en verschillende praktijken aanbiedt. Omdat het Schotse systeem zo verschillend is van de Vlaamse situatie, kan het transfereren van de oplossingen voor het leerlingenvervoer niet zomaar gebeuren. Het is veeleer de bedoeling om een aantal concepten en strategieën te zoeken die in Schotland de problematiek van de reistijd helpen oplossen, zodat kan nagegaan worden in welke mate ze toepasbaar zijn in de Vlaamse context.

In het Schotse onderwijssysteem wordt de *organisatie en de financiering* van publieke scholen gekoppeld aan lokale belastingen. In Schotland is er geen vrije schoolkeuze, tenzij na onderhandeling of als er gekozen wordt voor privéscholen. Het onderwijs en het schoolvervoer worden zowel voor het gewoon onderwijs als voor de ASL scholen (Additional Support for Learning) geregeld op het niveau van de LAA (Local Authority Area). Elk kind heeft recht op onderwijs en op leerlingenvervoer. De wetgeving verplicht de onderwijsinstanties (LAA) en de onafhankelijke gesubsidieerde scholen om toegankelijkheidsstrategieën op te stellen en uit te voeren. Dit moet de toegang tot onderwijs voor leerlingen met een handicap verbeteren. De LAAs werken met meerjarenplannen (inclusief bereikbaarheidsplannen) en bijhorende begroting. Desnoods moet deze begroting herzien worden indien dat nodig is voor de realisatie. Al de scholen in de streek werken samen en zijn aparte entiteiten van dezelfde lokale overheid. Door deze *geïntegreerde en gedecentraliseerde* aanpak is de school het aanspreekpunt van de ouders en wordt vanuit de school voor het leerlingenvervoer nauw samengewerkt met de andere –ook lokaal georganiseerde– instanties. Het *recht op leerlingenvervoer* wordt door de school bepaald in functie van de noden van de leerling. Deze noden worden jaarlijks herzien. In het onderwijs wordt de mogelijkheid om zich zelfstandig te verplaatsen aangeleerd en geëvalueerd. Het behalen van deze eindtermen beïnvloedt de noden en de gekozen vorm van vervoer. Ook hier ligt de beslissing bij de school. Hoewel de LAA gesubsidieerd wordt door de Schotse overheid, komt een deel (in Glasgow 1/3 tot 1/4) van lokale financiën. Er is volledige autonomie van de LAA voor de *financiering* van het onderwijs en het leerlingenvervoer. Via de meerjarenplannen is er een resultaatverbintenis, de Schotse overheid komt niet tussen in de aanpak. In de twee

onderzochte Schotse cases behoort de begeleiding mee tot het contract met de vervoerder. De goedkoopste offerte wordt geselecteerd. Daardoor is het voor de vervoerder interessant om zo efficiënt mogelijk zowel de chauffeur als de begeleider in te zetten. Het contract met de taxibedrijven is een resultaatverbintenis uitgedrukt in termen van vertrek –en aankomstuur van de leerlingen, en nodige voorzieningen in functie van de noden. De kleinschalige aanpak en de autonomie van de vervoerder geeft ook hier meer flexibiliteit. Het Schots leerlingenvervoer wordt niet opgevat als collectief busvervoer. De meest voorkomende *vervoersvorm* is per 6 leerlingen met een chauffeur en een begeleider. Er zijn ook geen overstappen in het leerlingenvervoer. Gezien Schotland de voorkeur geeft aan inclusief onderwijs waar mogelijk, is de *organisatie van het buitengewoon onderwijs* op zich moeilijk vergelijkbaar met Vlaanderen. Het vervoer van leerlingen in ASL scholen wordt wel apart georganiseerd, en de problematiek is daarom wel vergelijkbaar: het vervoer van leerlingen binnen een bepaalde zone naar bepaalde scholen levert wel degelijk inspirerende gedachten op. In Schotland is de maximale reistijd 1u.15 min, en in de grootste steden slaagt men erin om dit tot max. 1 u. terug te dringen.

5. Analyse criterium afstand

Naast de analyse van de buitenlandse cases, werd ook het huidige criterium afstand vanuit pedagogisch-onderwijskundig, verkeerskundig en organisatorisch perspectief benaderd, telkens vertrekkend vanuit de huidige situatie om te onderzoeken welke aanknopingspunten voor alternatieven mogelijk zijn. De belangrijkste aanknopingspunten zijn de volgende:

- Het benadrukken van het belang van aangepast vervoer voor de facilitering van schoolparticipatie;
- Het koppelen van leerlingenvervoer aan de noden van kinderen met specifieke onderwijsbehoeften ongeacht of deze kinderen schoollopen in het gewoon of in het buitengewoon onderwijs.
- Het bewaken van het mogelijks nefaste effect van lange reistijden op het leergedrag van kinderen en participatie aan sociale en familiale activiteiten;
- De invoering van een concept “redelijke pendelafstand”;
- Het mogelijk maken van een rationele vervoerskeuze binnen het vervoersaanbod dankzij schoolvervoerplannen;
- De invoering van een redelijke reistijdverhouding voor gelijke woon-school afstand;
- De herdefiniëring van de verhouding tussen de bestuurslagen en de responsabilisering van scholen en andere stakeholders in elke regio;
- De actualisering van het concept ‘dichtstbijzijnd’ in het toekomstige onderwijslandschap.

6. Formulering alternatieven en bepaling van de effecten

Op basis van deze aanknopingspunten kunnen mogelijke alternatieven geformuleerd worden voor het criterium afstand. Onderstaande tabel geeft een overzicht weer van de besproken alternatieven, waarbij naarmate in de tabel 'gedaald' wordt, de ingrepen fundamentele en op langere termijn spelen.

Recht op ...
A) ... vervoer naar dichtstbijzijnde school van het B.O.
B) ... vervoer naar snelst bereikbare school van het B.O.
C) ... vervoer naar een school van het geschikte type waar het kind zich kan inschrijven omdat het binnen het verzorgingsgebied van de school van het BO woont
D) ... vervoer binnen het verzorgingsgebied van de school voor B.O. mits positief advies van het CLB
E) ... vervoer binnen een maximale pendelafstand binnen het verzorgingsgebied van de school voor B.O. mits positief advies van het CLB
F) ... aangepast multimodaal vervoer mits een maximale pendelafstand binnen het verzorgingsgebied van de school voor B.O. mits positief advies van het CLB, binnen de modaliteiten van het schoolvervoerplan
G) ... aangepast multimodaal vervoer binnen een maximale pendelafstand binnen het verzorgingsgebied van de school mits positief advies van het CLB
H) ... aangepast multimodaal vervoer binnen een maximale pendelafstand binnen het verzorgingsgebied van de school mits positief advies van het CLB, binnen de modaliteiten van het schoolvervoerplan

In het onderzoeksrapport worden eerst de alternatieven op een meer globale manier besproken zodat het kernidee van de beleidsvoorstellen op korte, middellange en langere termijn duidelijk zijn. Op die manier worden de alternatieven uit deze tabel eerst gecontextualiseerd en inzichtelijk gemaakt, en wordt duidelijk gemaakt wat de achterliggende filosofie van de alternatieven eigenlijk is.

Op de **korte termijn** worden volgende voorstellen gemaakt:

- De kwestie van het vervoer expliciet meenemen bij de keuze van de school en de hieruit volgende inschrijving;
- Stakeholders binnen een regio aansporen om het vervoer te bespreken en gezamenlijk te zoeken naar een oplossing, zeker in die gevallen waar reistijd dreigt lang te worden;
- Het aansporen van ouders om te onderzoeken op welke manier de reistijd van hun kind kan worden ingeperkt;
- Via de analyse van schoolvervoerplannen inzicht krijgen in bestaande plannen en op basis hiervan kwaliteitscriteria voor alternatieve vervoersoplossingen uitbouwen.

Structureel verandert er op korte termijn relatief weinig: het recht wordt nog steeds centraal toegekend, maar de uitvoering ervan laat meer ruimte toe aan de stakeholders in de regio en flexibiliseert de oplossingen. Deze aanpassingen moeten toelaten om de eerste stappen te zetten richting meer ingrijpende elementen. Als het recht namelijk op korte termijn zo kan worden aangepast dat er (1) al deels wordt afgestapt van het concept 'dichtstbijzijnd', wat de kloof tussen beslissingen op het decentrale niveau en het centrale niveau reduceert, (2) meer keuzemogelijkheden toelaat naar gelang de individuele context van het kind, en (3) er gestart kan worden met de analyse van mogelijke schoolvervoerplannen, kan in een volgende fase hierop worden voortgebouwd.

Op de **middellange termijn** zou er onderzocht kunnen worden hoe flexibiliteit verder kan worden verhoogd door innovatieve oplossingen te creëren. De algemene doelstelling hierbij is het vervoer in een breder perspectief te zien, zonder daarom in grote mate nu reeds structurele aanpassingen te moeten doorvoeren. In het rapport wordt daarom gepleit voor volgende elementen:

- Een verbetering van de efficiëntie van het vervoer door differentiatie van vervoersoplossingen en de implementatie van schoolvervoerplannen. Er wordt voorgesteld om te variëren in het type vervoer, in functie van het te bedienen gebied, het aantal te vervoeren leerlingen en de noden van de leerlingen. De alternatieve vervoersoplossingen kunnen hierbij worden opgenomen in het schoolvervoerplan, waarbij wordt gebruik gemaakt van de lessen die getrokken zijn uit de analyse van reeds bestaande schoolvervoerplannen en eventuele inspiratie uit de Schotse case.
- Responsabilisering van ouders en personeel in het zoeken naar alternatieve vervoersmogelijkheden, wat aansluit bij het idee om meer samenwerking te creëren tussen de stakeholders binnen een regio, maar waarbij ouders en personeel van de school meer worden aangespoord in dat verband verantwoordelijkheid op te nemen.
- Aanpassingen in de schoolstructuur, met als doelstelling het aantal kinderen dat zich moet verplaatsen, te reduceren. Dit kan een oplossing bieden als de schoolvervoerplannen op grenzen stoten die ze zelf niet kunnen oplossen.

Op **lange termijn** zouden de schoolvervoerplannen en het leerlingenvervoer moeten worden verankerd binnen de contouren van het M-decreet. De onderzoeksgroep is ervan overtuigd dat als reistijd in zijn geheel moet worden gereduceerd, op de lange termijn structurele ingrepen noodzakelijk zijn:

- Een reductie van het aantal te vervoeren leerlingen d.m.v. afbakening recht
- Een efficiëntere organisatie door decentralisatie en samenwerkingsverbanden
- Een aanpassing van de financiële incentives

Tot slot wordt er in het onderzoek stilgestaan bij de effecten van elk alternatief op efficiëntie, haalbaarheid en betaalbaarheid van het leerlingenvervoer, en dat op de verschillende stakeholders. Belangrijk is dat het in het kader van dit onderzoek niet mogelijk is de effecten te becijferen. Wel is het mogelijk om een kwalitatieve inschatting te maken van elk alternatief op deze effecten.

In het rapport wordt de huidige situatie als vergelijkingspunt gebruikt ten opzichte van de andere alternatieven. Telkens wordt aangegeven of de haalbaarheid, efficiëntie en betaalbaarheid gelijk blijven, toenemen of afnemen ten opzichte van de huidige situatie. Als van een alternatief de inschatting is dat er geen effect is ten opzichte van de huidige situatie, is het vak in de tabel opengelaten. Echter, als er argumenten pro of contra zijn vanuit een bepaalde invalshoek, wordt dat aangeduid met + of -. Onderstaande tabel geeft het globale overzicht. Globaal is het zo dat in dalende orde de complexiteit per alternatief toeneemt en is de veronderstelling dat het effect op reistijd eveneens toeneemt. De laatste twee alternatieven verbreden het leerlingenvervoer buiten het buitengewoon onderwijs en kaderen het leerlingenvervoer organisatorisch en wettelijk, eveneens naar de filosofie van het M-decreet in een breder perspectief van onderwijs en de noden van het kind in het algemeen, los van het type onderwijs. De effecten van deze alternatieven zijn op dit moment moeilijk te bepalen, omdat ze het leerlingenvervoer in een ruimer kader plaatsen dan nu het geval is, op onderwijskundig, vervoerskundig en organisatorisch vlak. Daarom worden er in het kader van dit onderzoek hierover geen uitspraken gedaan. Voor een uitgebreide bespreking van de effecten wordt verwezen naar het onderzoeksrapport.

Recht op ...	Haalbaar	Efficiënt	Betaalbaar	Type onderwijs
A) ... vervoer naar dichtstbijzijnde school van het B.O.				BO
B) ... vervoer naar snelst bereikbare school van het B.O.	-	-		BO
C) ... vervoer naar een school van het geschikte type waar het kind zich kan inschrijven omdat het binnen het verzorgingsgebied van de school van het B.O. woont.	+	+		BO
D)... vervoer binnen het verzorgingsgebied van de school voor B.O. mits positief advies van het CLB	-	+	-	BO
E)... vervoer binnen een maximale pendelafstand binnen het verzorgingsgebied van de school voor B.O. mits positief advies van het CLB	-	+	+	BO
F) ... aangepast multimodaal vervoer mits een maximale pendelafstand binnen het verzorgingsgebied van de school voor B.O. mits positief advies van het CLB, binnen de modaliteiten van het schoolvervoerplan	-	+	-	BO
G) ... aangepast multimodaal vervoer binnen een maximale pendelafstand binnen het verzorgingsgebied van de school mits positief advies van het CLB				
H) ... aangepast multimodaal vervoer binnen een maximale pendelafstand binnen het verzorgingsgebied van de school mits positief advies van het CLB, binnen de modaliteiten van het schoolvervoerplan				