

BLAUWDruk WETTELIJK KADER EN STAPPENPLAN LEERLINGENVERVOER

A. Synthesenota

I. SITUERING

De Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken heeft, aansluitend bij een conceptnota aan de Vlaamse regering, opdracht gegeven voor een onderzoek naar een blauwdruk en stappenplan voor het leerlingenvervoer in Vlaanderen dat betrekking heeft op het collectief vervoer voor de woon-schoolverplaatsingen in het buitengewoon onderwijs. De opdracht bestaat uit twee fases. In een eerste fase wordt een synthesenota opgesteld op basis van de beschikbare informatie. Een aanzet tot een concrete inhoudelijke invulling met afbakening van concrete elementen die in regelgeving zouden moeten worden opgenomen, vormt het voorwerp van de tweede fase.

Wat hier voorligt is de synthesenota van de eerste onderzoeksfase. Deze nota kwam tot stand op basis van het intakegesprek met het kabinet van minister Peeters, lezing van de overgemaakte stukken, een gesprek met het kabinet Onderwijs op 4 mei 2023 en een gesprek met het kabinet Mobiliteit en Openbare Werken op 12 mei 2023. De nota steunt onder meer op de volgende documenten:

- het advies ‘over de bisconceptnota leerlingenvervoer buitengewoon onderwijs’ van de VLOR van 22 oktober 2015,
- de resolutie ‘voor een kwaliteitsvol collectief leerlingenvervoer en alternatieven voor leerlingen van het buitengewoon onderwijs’ van november 2021,
- het evaluatieverslag van Deloitte over de pilootprojecten van maart 2022, de conceptnota ‘Naar een nieuw concept woon-schoolverplaatsingen in het buitengewoon onderwijs’ van de Vlaamse regering van 15 juli 2022 en
- de mededeling aan de Vlaamse regering ‘Beleidsaanbevelingen vanwege het expertenpanel na uitvoering van de evaluatie van het pilootproject leerlingenvervoer’.

II. BEOORDELING VAN DE HAALBAARHEID

In de conceptnota van 15 juli 2022 is eensdeels aangegeven dat de Vlaamse regering ervoor opteert om op middellange termijn (schooljaar 2024-2025) te komen tot een integrale aanpak van de verschillende voorstellen met betrekking tot het leerlingenvervoer, en anderdeels dat de beoogde optimalisatie, steunend op (i) een omschrijving van het recht op ondersteuning, (ii) een uitrol op het meest geschikte beleidsniveau en (iii) de optimalisatie van het vervoersvraagstuk dient te gebeuren binnen de bestaande budgetten van DOV en DMOW.

Alvorens een concept voor de tweede fase van het onderzoek kan worden uitgetekend, moet worden nagegaan of de twee voormelde principiële beleidsopties haalbaar zijn, en zo nee welke invloed dit heeft op de contouren waarbinnen de tweede fase kan worden uitgewerkt.

II.I. Inhoudelijk: globale aanpak of piecemeal approach

Voor- en naschoolse opvang

In de beleidsaanbevelingen van het expertenpanel worden voor- en naschoolse opvang aangewezen als alternatieven voor de ‘feitelijke opvang’ die de lange busritten in het leerlingenvervoer als oneigenlijke functie vervullen. Voor geen van beide opties (opvanginitiatieven in of aan de scholen en lokale opvanginitiatieven) ligt een plan van aanpak klaar, terwijl het zich laat aanzien dat de uitdagingen aanzienlijk zijn, zowel financieel als organisatorisch.

Bovendien vertrekt de nota Deloitte van een aantal vooronderstellingen die in de praktijk mogelijk niet zo evident zijn. Zo wordt met betrekking tot de opvang op school (al dan niet voor kinderen met een hoge zorgnood) gewezen op de aanwezige infrastructuur en kennis. Daargelaten of het gebruik van lokalen in de school voor naschoolse opvang kan conflicteren met medegebruik dat met de lokale gemeenschap is afgesproken (bv. gebruik van een turnzaal, lokalen voor DKO, ...), moet worden aangestipt dat de personeelsleden van de school die over de bedoelde ‘kennis’ over de leerlingen en hun noden beschikken, op grond van hun rechtspositieregeling niet zonder meer na de schooluren kunnen worden ingezet. Wat de lokale opvanginitiatieven betreft, wijzen zowel de nota Deloitte als de VLOR erop dat het vinden van geschikt personeel een grote uitdaging is. Dat geldt des te meer wanneer het netwerk van LOI's moet worden verdicht en er bijkomende vestigingen moeten worden geopend. Vooral buitenschoolse opvang voor leerlingen van het secundair blijkt schaars.

In de mate dat de conclusie van de nota Deloitte wordt bijgevallen dat *“aansluitend bij mogelijke wijzigingen binnen de toekenning van het recht op leerlingenvervoer [...] de uitbouw van een multimodaal vervoersconcept geflankeerd [zal] dienen te worden door een verdere uitbouw van buitenschoolse opvang voor kinderen met een beperking”* – en dat de implementering van het ene dus niet zonder het andere kan – rijst de vraag of niet eerst voortgang moet worden gemaakt met de uitbouw van die initiatieven. Het laat zich immers aanzien dat de uitrol daarvan niet op korte tijd kan worden verwezenlijkt. Uit de nota Deloitte blijkt overigens dat niet zozeer een uitblijvende *mindshift*, maar eerder de budgettaire impact van dergelijke LOI's en de personeelsproblematiek de opstart ervan in de weg staan.

Tot slot is de bekommernis geuit dat de problematiek van het collectief busvervoer niet mag verschuiven van het traject woning-school naar het traject LOI-school.

Mobicoaches

De conclusies uit de pilootprojecten en de beleidsaanbevelingen van het expertenpanel zijn positief wat de inzet van mobicoaches betreft. Fiets- en wandelpools zijn een goed alternatief voor leerlingen die binnen een redelijke afstand van de school wonen, en zij sluiten bovendien sterk aan bij de beleidsvisie om de zelfredzaamheid van de leerling te verhogen.

Dit aspect van de flankerende maatregelen is zeer belangrijk om de leerlingen die in de toekomst geen aanspraak kunnen maken op georganiseerd busvervoer, op een veilige en voldoende gewaarborgde wijze op school te krijgen. Een overtuigend aanbod zou ook leerlingen die wél tot dat busvervoer worden toegelaten, ertoe kunnen aanzetten om op bepaalde dagen deze vervoersmodus te kiezen. Het is dan ook essentieel dat een voldoende stressbestendig en robuust aanbod ter beschikking is, alvorens wijzigingen in het recht op busvervoer worden geïmplementeerd.

Er is vooralsnog onvoldoende zicht op de wijze waarop dit zal worden georganiseerd, wie daarvoor de regie zal opnemen, enz. Hieromtrent zullen mogelijk duidelijke kaderafspraken moeten worden gemaakt met onder meer de lokale besturen.

Het bevoegde niveau

In de nota Deloitte en in de beleidsaanbevelingen van de experts komt sterk naar voren dat de voorkeur wordt gegeven aan een decretaal kader¹, maar een lokale toekenning van het recht op ondersteuning. Hierbij moet erop worden gelet dat op het niveau van de decentrale toekenning geen verschillende invulling wordt gegeven aan de decretale voorwaarden, zodat een gelijke behandeling van de leerlingen wordt gewaarborgd.

Daarnaast heeft de VLOR, wat de operationalisering betreft, terecht erop gewezen dat nog duidelijk moet worden uitgeklaard hoe de gebiedsomschrijving voor het busvervoer vorm moet krijgen. Omtrent de omvang van deze verzorgingsgebieden zijn nog geen uitspraken gedaan. Aangezien de schollen wellicht betrokken zijn bij de indicatiestelling en zij alleszins de bestemming en vertrekpunt van het leerlingenvervoer zijn, wordt – mede gelet op het principe van de vrije schoolkeuze – in herinnering gebracht dat provincies op hun hele grondgebied onderwijs kunnen aanbieden, dat scholengroepen van het Gemeenschapsonderwijs provinciegrensoverschrijdend kunnen zijn en dat de scholen van (bepaalde types van) buitengewoon onderwijs dun geografisch zijn gespreid. Te kleine regio's kunnen in dat opzicht problemen stellen, al is het in erg grote regio's wellicht dan weer moeilijker om het (plannings)overzicht te bewaren.

Conclusie

Verskillende elementen die als een integraal deel van de globale oplossing worden voorgesteld, zijn op korte tot middellange termijn niet uitvoerbaar. Vooral op vraagstuk van de opvang is prangend, aangezien leerlingen die in de toekomst niet, of voor een aanzienlijk kortere rit, van het collectief leerlingenvervoer gebruik zullen maken, voor en na schooltijd op een kwalitatieve wijze moeten worden opgevangen. In de conclusies van de nota Deloitte wordt herhaaldelijk aangestipt dat voor verschillende flankerende maatregelen die als integraal deel van een nieuwe aanpak worden gezien, nog data ontbreken of bijkomende infrastructuur moet worden opgezet. Zo moeten digitale tools nog worden ontwikkeld, en is ook de uitrol van de beoogde buitenschoolse opvang nog veraf. Het kabinet Onderwijs geeft aan dat met betrekking tot bv. de impact van het wegvallen van leerlingen op de gemiddelde reistijden, nog geen data-analyse is gebeurd.

Het lijkt weinig realistisch om in de huidige stand van zaken een alomvattend inhoudelijk beleidsplan en een aanzet tot regelgevend kader te ontwikkelen. Dit zou, omwille van de hierboven vermelde ontbrekende elementen, een louter theoretisch model niet overstijgen. Een piecemeal approach, waarbij verschillende onderdelen in afzonderlijke fases worden uitgerold, is in dat opzicht meer aangewezen.

II.2. Budgettaire impact

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

¹ Met inbegrip van de uitvoeringsbesluiten.

Ten eerste hebben er slechts drie pilootprojecten gelopen (Midwest, Antwerpen en Leuven). De daaraan verbonden kosten moeten, wanneer de in de conclusies gesuggereerde organisatievorm wordt overgenomen, in belangrijke mate Vlaanderen-breed worden geëxtrapoleerd (bv. regiocoördinatoren waarvan de aanwerving ook door het expertenpanel wordt aanbevolen). Bovendien geeft het kabinet Onderwijs aan dat de werking tijdens het proefproject wat de arbeidsbelasting betreft eigenlijk niet op middellange termijn vol te houden is, zodat ook daar wellicht bijkomende budgettaire inspanningen nodig zullen zijn.

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

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

Bij de inschatting van de financiële boni en mail van het tot doel gestelde nieuwe beleid, moet erop worden toegezien dat geen ‘*false economies*’ in de kostenbegroting worden meegenomen. In de conclusies van de pilootprojecten is aangegeven dat de multimodale organisatie van het leerlingenvervoer niet steeds tot een kortere reistijd of een aanzienlijke vermindering in het aantal ritten leidt. Ook de VLOR geeft in zijn advies van 22 oktober 2015 aan dat in bijkomende financiering zal moeten worden voorzien. Daarnaast zijn concrete data noodzakelijk om na te gaan welke impact een vermindering van het aantal per bus vervoerde leerlingen kan/zal hebben op de kostprijs van de ingelegde ritten. Een daling van het aantal te vervoeren leerlingen op een busrit met x% leidt immers niet per definitie tot een recht-evenredige inkorting van het traject of van de duurtijd van de busrit.

Het kabinet Onderwijs geeft aan dat een grondige analyse van de huidige ritplanning en een inschatting van de invloed van een verlaging van het aantal leerlingen per rit, vooralsnog niet voorhanden zijn. In de nota Deloitte wordt aangestipt dat de pilootprojecten, door het inzetten op andere vervoersmodi, geen kortere reistijd konden garanderen, wat zich wellicht ook zal vertalen in de globale kostprijs.

III. VOORSTEL VAN WERKWIJZE

Op basis van de bovenvermelde vaststellingen zal in een tweede fase worden onderzocht:

- Uittekenen van een basiskader voor de indicatiestelling vorm kan krijgen, waarbij de factoren worden aangeduid die het recht op ondersteuning (en de aard van de ondersteuning) zullen bepalen;
- Naar welke school de ondersteuning kan worden toegekend (cf. de ‘groepering van scholen’ zoals bedoeld in artikel 20 van de wet van 6 juli 1970 op het buitengewoon en geïntegreerd onderwijs).²

Daarna kan, rekening houdend met de geschatte impact van dit beleid op de vervoersvraag, nader worden onderzocht hoe het collectief vervoer regionaal kan worden georganiseerd.

² “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.”