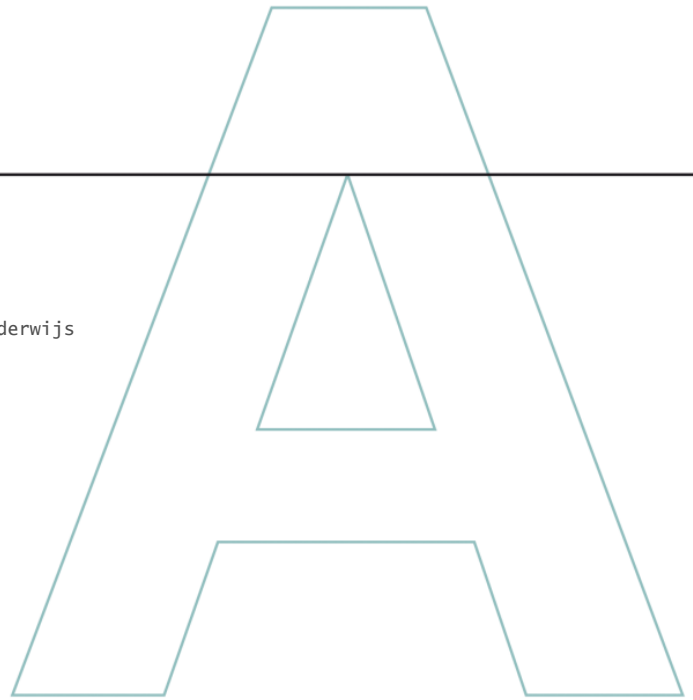


# Advies

DATUM 29 maart 2017  
VOLGNUMMER 2016-2017/3  
COMMISSIE Commissie voor Onderwijs



## Ondersteuningsmodel inclusief onderwijs: krachten en middelen maximaal bundelen in het belang van het kind

Op 10 januari 2017 bezorgde de minister van Onderwijs aan de Vlaamse Onderwijsraad (Vlor) een nota<sup>1</sup> over het ondersteuningsmodel om het M-decreet verder te implementeren. Die nota was op 2 februari 2017 onderwerp van debat in de Commissie voor Onderwijs van het Vlaams Parlement. Ondertussen formuleerde ook de Vlor zijn advies<sup>2</sup> over de nota.

De nota bestaat uit twee delen. Het eerst deel licht twee principiële keuzes toe. Het tweede deel schetst de krijtlijnen voor een nieuw ondersteuningsmodel dat aangeeft op welke wijze scholen vanaf september 2017 ondersteund worden in het gaandeweg realiseren van inclusief onderwijs.

### Het Kinderrechtencommissariaat

1. Kan zich vinden in enkele basisprincipes die de nota expliciet naar voren schuift:
  - Inclusief onderwijs als een recht voor kinderen met specifieke onderwijsnoden. We benadrukken dat dit conform het VN-verdrag over de Rechten van Personen met een Handicap wil

<sup>1</sup> [https://pincette.vsko.be/meta/properties/dc-identifier/2017\\_01\\_11\\_LER\\_ondersteuningsmodel\\_advies%20VLOR](https://pincette.vsko.be/meta/properties/dc-identifier/2017_01_11_LER_ondersteuningsmodel_advies%20VLOR)

<sup>2</sup> <http://www.vlor.be/sites/www.vlor.be/files/ar-ar-adv-1617-014.pdf>

- zeggen: recht op inclusief onderwijs in de eigen woonomgeving. We adviseren in dat verband om
- a) via het inschrijvingsrecht kinderen met specifieke onderwijsnoden meer kansen op inclusief onderwijs dicht bij huis te geven,
  - b) voor zover voor sommige kinderen 'speciale leerplekken' nodig zijn, die ook meer in te bedden in campussen met gewoon/inclusief onderwijs.
- Het koppelen van de fasen van het zorgcontinuüm aan verschillende types van ondersteuning en financieringsstromen, waarbij scholen
    - a) 'basiszorg' (fase 0) en 'verhoogde zorg' (fase 1) realiseren met algemene middelen en middelen die ze genereren op basis van achtergrondkenmerken van hun leerlingen (SES, GOK, AN),
    - b) voor de 'uitbreiding van de zorg' (fase 2) en de 'zorg op maat' (fase 3, IAC) meer gerichte ondersteuning krijgen in functie van de specifieke onderwijsbehoeften van individuele leerlingen.
2. Vreest evenwel dat het grotendeels 'transitievoldend' karakter van het financieringsmodel de overgang naar meer inclusief onderwijs afremt: omkadering en werkingsmiddelen volgen pas een jaar later. Daardoor gebeurt de transitie voor een deel op kosten van de leerlingen met specifieke onderwijsnoden en hun ouders en gluoort het gevaar van sociale segregatie om de hoek.
  3. Ziet in de geschetste krijtlijnen voor de organisatie van de specifieke ondersteuning een waardevolle aanzet om tot werkbare inclusie in onderwijs te komen. Elementen die we waarderen zijn:
    - Het bundelen van de middelen die nu verspreid zijn over onder meer GON, ION, GONASS en de waarborgregeling;
    - Het bundelen van krachten door de expertise uit het buitengewoon en gewoon onderwijs, CLB en PBD in te zetten in duurzame, regionaal opererende, multidisciplinaire net- en niveau-overstijgende ondersteuningsteams. Teams die elk, functionerend als een professionele groep, in hun werkingsgebied scholen voor gewoon onderwijs ondersteunen op de klasvloer;
    - Het aansturen vanuit regionaal opererende samenwerkingsverbanden tussen scholen voor buitengewoon onderwijs, CLB en pedagogische begeleidingsdiensten;
    - Het mechanisme voor het verdelen van de middelen: eerst over de regio's, waarbinnen vervolgens voor elke school 'trekkingsrechten' bepaald worden;
    - Het soepel inzetten van de ondersteuningsteams, zij het met focus op de ondersteuning bij fase 2 en 3 van het zorgcontinuüm;
    - Het behouden van leerlinggebonden handicap-specifieke ondersteuning.
  4. Onderschrijft het belang van leerkracht- en teamgerichte ondersteuning. We vragen evenwel ook extra aandacht voor leerlingen met specifieke onderwijsnoden die langdurige individuele ondersteuning nodig hebben. Het lijkt ons in dat verband wenselijk dat leerlingen met een beperking de therapieën en behandelingen die ze nu in het buitengewoon onderwijs krijgen, ook in het inclusief onderwijs kunnen krijgen.

5. Deelt de bekommernis om zoveel mogelijk leerlingen mee te nemen in het of een gemeenschappelijk curriculum. Meer inclusief onderwijs en het doorvoeren van redelijke aanpassingen mogen er nooit toe leiden dat meer leerlingen dan nu functioneel ongeletterd de schoolbanken verlaten. We vinden het evenwel vreemd dat
  - die discussie gevoerd wordt in termen van een tegenstelling tussen 'intensieve remediëring' versus 'compenserende en dispenserende maatregelen'. Welke maatregelen meest passend zijn moet voor elk kind met specifieke noden apart bekeken worden in functie van een maximale ontplooiing van zijn talenten en zoveel mogelijk met oog op een reguliere certificering;
  - deze, in wezen belangrijke, principiële keuze terzijde aangesneden wordt in een paragraaf die voor de rest puur organisatorische elementen behandelt.
6. Begrijpt dat het ondersteuningsteam in principe ingezet wordt op vraag van de school, maar betreurt dat de nota niet voorziet in een bemiddelingsprocedure als school, leerling en ouders of CLB het niet eens zijn of er een ondersteuningstraject nodig is of over de inhoudelijke invulling ervan.
7. Vindt het positief dat de nota voorziet in een extern kwaliteits-toezicht op de ondersteuningsteams. We zouden graag ook een regelmatige evaluatie zien van de mate waarin:
  - leerlingen met specifieke onderwijsnoden inclusief onderwijs in de omgeving van hun woonplaats vinden,
  - binnen het gewoon onderwijs in de regio's leerlingenstromen naar 'expertisescholen' ontstaan.

## 1. Recht op inclusief onderwijs

### **Van gunst naar recht**

In het parlementaire debat over het ontwerp van M-decreet in 2013-2014 omschreef de toenmalige minister van onderwijs de inschrijving van een leerling met een verslag voor buitengewoon onderwijs in een school voor gewoon onderwijs nog als een 'gunst'. In de nota die voorligt, spreekt de huidige minister van een recht op inclusie. We vinden dit een zeer betekenisvolle stap vooruit.

### **Optimaal ontwikkelen en deelnemen aan samenleving**

In zoverre dat recht op inclusie ook ten volle zou worden gerealiseerd, zou Vlaanderen tegemoet komen aan de bedoeling die vervat ligt in artikel 24 van het Verdrag over de Rechten van Personen met een Handicap.

#### **Artikel 24 begint met:**

1. De Staten die Partij zijn erkennen het recht van personen met een handicap op onderwijs. Teneinde dit recht zonder discriminatie en op basis van gelijke kansen te verwezenlijken, waarborgen Staten die Partij zijn een inclusief onderwijssysteem op alle niveaus en voorzieningen voor een leven lang leren en wel met de volgende doelen: ...

Als doelen vermeldt de tekst vervolgens onder meer: (1) de optimale ontwikkeling van personen met een handicap om (2) effectief te kunnen participeren in de maatschappij.

De centrale notie in artikel 24 is dus: recht op onderwijs. Het doel: kunnen participeren aan de samenleving. Met inclusief onderwijs als (1) middel/ instrument om dat doel te bereiken, maar (2) ook als plek waar leerlingen met een beperking ook als kind of jongere al volop kunnen participeren aan het leven en het leren, samen met leeftijdsgenoten.

### **Barrières wegwerken**

Onderzoek van het Kinderrechtencommissariaat toonde eerder al aan dat kinderen en jongeren met een beperking dit bijzonder belangrijk vinden.<sup>3</sup> Deze kinderen en jongeren maakten zich niet alleen zorgen over de finaliteit van hun onderwijs, maar absoluut ook over de wijze waarop zij door andere kinderen en jongeren vaak worden bekeken. Uitspraken als ‘We eten ze niet op hoor in het gewoon onderwijs’ of ‘We doen soms een beetje speciaal, maar we zijn wel normaal’ illustreren de uitdrukkelijke vraag van kinderen en jongeren met een beperking om als ‘normale kinderen’ bekeken en behandeld te worden.

Het is om deze reden dat het Kinderrechtencommissariaat al jaren stelt dat het niet alleen belangrijk is om rekening te houden met de beperking van deze kinderen en jongeren, maar dat we tegelijk voorbij hun label moeten durven kijken. Kinderen met een beperking zijn veel meer dan enkel hun beperking. Wij schrijven ons zo mee in in het diversiteitsdenken over kinderen met een beperking, een denken dat permanent aandacht heeft voor het kind in zijn context. Het is van belang onze aandacht vooral op de barrières in de omgeving te richten in plaats van enkel en alleen op de tekorten van het kind. Extra inspanningen zijn nodig om deze barrières weg te werken zodat kinderen met een beperking kunnen participeren. Het Kinderrechtencommissariaat ijvert voor een aanpak waarin leerkrachten, ouders, kinderen en specialisten telkens weer samen op zoek gaan naar wat helpt en ondersteunt.

### **Inclusief onderwijs: in eigen woonomgeving**

Artikel 24, paragraaf 2 van het Verdrag over de Rechten van Personen met een Handicap steunt heel duidelijk op deze benadering van inclusief onderwijs en preciseert ze verder door te stellen dat de staat moet garanderen dat kinderen met een beperking

- a. ... niet op grond van hun handicap worden uitgesloten van het algemene onderwijssysteem, ... ;
- b. ... toegang hebben tot inclusief ... onderwijs op basis van gelijkheid met anderen in de gemeenschap waarin zij leven;

Die laatste zinsnede luidt in de Engelse versie:

- b. ... on an equal basis with others in the communities in which they live.

Het Engelse ‘live’ betekent ook ‘wonen’. Volgens ons is duidelijk dat het gaat om de woonplaats van het kind en zijn gezin, zijn lokale leefomgeving.

Het Verdrag laat toe dat de realisatie van een inclusief onderwijssysteem geleidelijk gebeurt. De snelheid van die evolutie kan van school tot school verschillen.

---

<sup>3</sup> Kinderrechtencommissariaat, Advies *Recht doen aan kinderen met een label*, 2011-2012/8, [https://www.kinderrechtencommissariaat.be/sites/default/files/bestanden/2011\\_2012\\_8\\_advies\\_recht\\_doen\\_aan\\_kinderen\\_met\\_ee\\_label.pdf](https://www.kinderrechtencommissariaat.be/sites/default/files/bestanden/2011_2012_8_advies_recht_doen_aan_kinderen_met_ee_label.pdf)

Wat volgens een strikte lezing van paragraaf 2 volgens ons niet door de beugel kan, is dat kinderen op zoek naar inclusief onderwijs, van de ene na de andere school in hun omgeving een weigering ontvangen en dan maar 50 of 100 km verderop naar school moeten gaan omdat ze dicht bij huis geen inclusief onderwijs vinden. De overheid moet garant staan dat die kinderen inclusief onderwijs kunnen krijgen in de nabijheid van hun woonplaats. Die garantie biedt het M-decreet op zich niet. Een gepast ondersteuningsmodel en aansluitende monitoring kan helpen om die lacune weg te werken. Op sommige plaatsen zal een meer proactieve aanpak nodig zijn.

### **Houd plaatsen vrij voor kinderen met specifieke noden**

Op veel plaatsen in Vlaanderen is er een sterke mismatch tussen de vraag naar een plaats op school en het aanbod aan beschikbare plaatsen. Met als gevolg dat in veel scholen veel leerlingen geweigerd moeten worden omdat de capaciteit er bereikt is. In zulke gebieden is het voor een leerling met specifieke onderwijsbehoeften extra moeilijk om een school te vinden. Hun ouders zijn begrijpelijkerwijze wat selectiever in hun keuze. Ze zoeken een school die hun kind (in hun ogen) op de beste wijze de nodige (leer-)zorg kan bieden. De voorkeurscholen op hun lijst liggen daarom niet steeds heel dicht bij huis. Bij aanmeldingsprocedures waar het afstandscriterium een sterke rol speelt en enkele honderden meters het verschil kunnen maken, komen ze daardoor in een slechtere concurrentiepositie. Halen ze een inschrijving binnen, dan is dat onder ontbindende voorwaarde. Valt de afweging door de school over de proportionaliteit (redelijkheid) van de aanpassingen negatief uit, dan moeten de ouders op zoek naar een andere school. Maar veel andere scholen in de omgeving zitten dan al vol, wat de keuzemogelijkheden nog verder beperkt.

We willen kinderen met een beperking evenveel kansen bieden als andere kinderen om in hun woonomgeving een school voor inclusief onderwijs te vinden. Daarom adviseren we om in het inschrijvingsrecht te voorzien dat elke school (en vestigingsplaats) per geboortjaar of leerjaar bijvoorbeeld minstens 5% van zijn capaciteit vrijhoudt voor kinderen met een verslag dat toegang geeft tot het buitengewoon onderwijs of een gemotiveerd verslag voor GON. (Of een CLB-attest dat bevestigt dat zo'n verslag op komst is.) Hoe groot dat percentage best zou zijn, bepaalt de overheid best in functie van het aandeel kinderen met specifieke onderwijsbehoeften in Vlaanderen of in de regio. Omdat de zoektocht naar een inclusieve school vaak ook in de loop van het schooljaar en ook op latere leeftijd gebeurt (als het kind elders al enige jaren school liep) houden we dat beperkte aantal 'gereserveerde plaatsen' best tot het einde van het schooljaar en tot en met het zesde leerjaar aan.

We vermoeden dat zo'n maatregel ook kan helpen om in het gewoon onderwijs de mindshift te realiseren die nodig is voor de transitie naar meer inclusief onderwijs. Uiteraard belet zo'n 5%-regel niet dat een school voor een geboortjaar of leerjaar meer dan 5% kinderen met specifieke noden inschrijft – als er voldoende vrije plaatsen zijn en daar vanuit ouders een vraag naar is.

### **Redelijke aanpassingen: een must, waar dan ook**

Zonder in details te gaan, geeft paragraaf 2 van artikel 24 ook aan wat essentiële vereisten zijn om inclusief onderwijs realiseren. Die vereisten zijn dat:

- c. [redelijke aanpassingen worden verschaft naar gelang van de behoefte van de persoon in kwestie](#);
- d. [personen met een handicap, binnen het algemene onderwijsstelsel, de ondersteuning ontvangen die zij nodig hebben om effectieve deelname aan het onderwijs te faciliteren.](#)

Het concept 'redelijke aanpassingen' staat centraal in de omschrijving van inclusief onderwijs. Het is ook van cruciale betekenis in de discussie over 'recht op inclusie'. Het concept 'redelijke aanpassing' impliceert dat er naast 'redelijke' aanpassingen ook aanpassingen kunnen zijn die

1. (op een gegeven moment) noodzakelijk zijn om de maximale ontplooiing van een leerling mogelijk te maken,
2. maar (op dat moment) 'onredelijk' zijn voor enige school voor gewoon onderwijs in de omgeving,
3. terwijl ze elders, in een aparte setting wel realiseerbaar zijn.

Het eerste element maakt dat je die leerling die aanpassing niet kunt ontzeggen zonder het belang van het kind in kwestie te schaden. Het tweede dat je ze in de betreffende school of scholen voor gewoon onderwijs niet kunt afdwingen. Waar kun je ze dan wel realiseren?

Dat antwoord lijkt vervat te liggen in het laatste lid van paragraaf 2:

2. Bij de verwezenlijking van dit recht waarborgen de Staten die Partij zijn dat:

[...]

- e. doeltreffende, op het individu toegesneden, ondersteunende maatregelen worden genomen in omgevingen waarin de cognitieve en sociale ontwikkeling wordt geoptimaliseerd, overeenkomstig het doel van onderwijs waarbij niemand wordt uitgesloten.

De woorden 'dit recht' slaan onmiskenbaar op 'het recht op onderwijs' in artikel 1. We lezen artikel 2e als: 'Om dit recht te realiseren is onderwijs op maat nodig. In omgevingen waarin kinderen met een beperking zich optimaal kunnen ontwikkelen.' Wat die omgevingen precies zijn, wordt niet omschreven. Wel het doel dat ze moeten dienen. En dat zijn dezelfde doelen als bij inclusief onderwijs. In de oorspronkelijke Engelse tekst luidt het:

- e. Effective individualized support measures are provided in environments that maximize academic and social development, consistent with the goal of full inclusion.

### **Als nodig in een aparte, gespecialiseerde leersetting**

Verwijst die (vooral in de Nederlandse versie) wat omslachtig geformuleerde bepaling naar de mogelijkheid om voor sommige kinderen 'gespecialiseerde settings' te voorzien? Is de ministeriële nota over het ondersteuningsmodel in overeenstemming met artikel 24 van het Verdrag, als daar staat:

Voor sommige kinderen zal onderwijs in een gespecialiseerde setting het recht op onderwijs het best dienen.

Voor verreweg de meeste kinderen met een beperking zal de leerplek die het belang van het kind (op langere termijn) het beste dient, volgens ons zonder twijfel een school zijn die inclusief onderwijs biedt in de meest volle betekenis van dat woord. Maar we kunnen ons voorstellen dat het voor sommige kinderen in hun beste belang is om – hetzij voor een korte 'herstelperiode', hetzij voor langere tijd of in de aanloop naar inclusief onderwijs – in een (min of meer) aparte setting naar school te gaan.

Maar dan wel op voorwaarde dat die gespecialiseerde setting in overeenstemming is met de overige elementen in paragraaf 2 van artikel 24, waaronder ook:

- dat ze zich in de nabijheid van de woonplaats van het kind bevindt,

- zodat ze de omgang met andere kinderen uit de eigen woon- of leefomgeving niet in de weg staat ('consistent with the goal of full inclusion').

Ook vanuit het Kinderrechtenverdrag gezien, is deze 'in de eigen woon- of leefomgeving'-clausule belangrijk. Een onverkorte toepassing ervan biedt voor kinderen met een beperking betere garanties dat ook zij met hun ouders kunnen samenleven (artikel 9 van het Kinderrechtenverdrag).

### **Buitengewoon onderwijs dicht bij de kinderen brengen**

Het is vanuit dit oogpunt dat we toch een vraagteken durven zetten bij deze stelling van de minister in haar nota:

*In die zin behoudt het stelsel van buitengewoon onderwijs zoals dat in Vlaanderen is uitgebouwd tot op zekere hoogte zijn relevantie, voor die leerlingen en hun ouders die geen gebruik wensen te maken van het principiële recht op inclusie, of voor wie inclusief onderwijs niet mogelijk is omdat de noodzakelijke en passende wijzigingen disproportioneel zouden zijn en daardoor niet realiseerbaar.*

'Zoals dat nu in Vlaanderen is uitgebouwd' beantwoordt het buitengewoon onderwijs lang niet overal aan de hiervoor gestelde voorwaarden. De aparte, voor veel kinderen vaak ver afgelegen gespecialiseerde settings die het buitengewoon onderwijs nu biedt, zouden veel meer gespreid moeten zijn, ingebed ook in locaties waar ook gewoon/inclusief onderwijs geboden wordt. Met maximaal gebruik van de mogelijkheden die zulke fysieke nabijheid biedt om met de andere kinderen uit de eigen woon- en leefomgeving om te gaan. En met de mogelijkheid om dicht bij huis naar school te gaan.

Sedert het M-decreet bevindt ons gewoon onderwijs zich onmiskenbaar in een versnelde transitie naar (meer) inclusief onderwijs. Die transitie moet uiteraard goed ondersteund worden, met een goed doordachte, efficiënt georganiseerde, voldoende grote inzet van mensen en middelen. En met een inschrijvingsrecht dat ook op 'moeilijke plaatsen' die transitie bevordert. Maar tegelijk zou het beleid ook een parallelle beweging in gang moeten trekken. Eén die van het buitengewoon onderwijs een veel minder aparte leerplek maakt, een leerplek die ook in de meest letterlijke zin dicht bij, zelfs in de inclusieve scholen en campussen komt. En waarbij het langetermijnperspectief is dat die gespecialiseerde settings zoveel mogelijk opgaan in een inclusieve leeromgeving.

## **2. Transitie naar meer inclusief onderwijs**

Met (in 2013-2014) ruim 50.000 leerlingen in het buitengewoon onderwijs, goed voor 4,5% van de totale leerlingenpopulatie in basis- en secundair onderwijs, profileert het Vlaamse onderwijs zich als één van de meest segregerende onderwijssystemen ten aanzien van kinderen met een beperking. Nog voor het M-decreet in voege trad, zetten de ouders al een transitie in. Vooral in het basisonderwijs. In 2014-2015, nog voor het decreet in werking trad, was er al een betekenisvolle daling van de instroom naar het buitengewoon basisonderwijs. In de jaren daarna zette de trend zich door. Het secundair onderwijs volgt wat meer schoorvoetend.

Over wat het vooropgesteld eindpunt van die transitie moet zijn (2%, 1%, 0%...?) zijn er verschillende visies. Maar dat er nog een flinke weg af te leggen valt, daarover zijn we het met zijn allen eens. De transitie naar meer inclusief onderwijs is verre van voltooid.



Van een ondersteuningsmodel verwachten we dat het die transitie stimuleert. In de nota zien we zowel elementen die de transitie naar meer inclusief onderwijs bevorderen als elementen die de transitie volgens ons eerder afremmen.

## 2.1. Zorgcontinuüm goed vertrekpunt

Het koppelen van financieringsstromen aan het zorgcontinuüm lijkt ons alvast een veelbelovend uitgangspunt.

Om leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften de uitbreiding van de zorg (fase 2) of de zorg op maat (fase 3) te kunnen geven die ze nodig hebben om effectief te kunnen participeren aan inclusief onderwijs, hebben scholen gerichte ondersteuning nodig, die inspeelt op de specifieke onderwijsnoden van de betrokken leerling(en). Samen met het CLB kunnen de ondersteuningsteams die de nota in het vooruitzicht stelt, daarvoor in principe de nodige expertise bieden.

Maar die gerichte ondersteuning kan maar gedijen als de ontvangende school een vruchtbare basis heeft: een kwalitatief sterke basiszorg (fase 0) en verhoogde zorg (fase 1). Die richt zich tot alle leerlingen. De basisfinanciering (op basis van leerlingenaantallen) is daarom de logische sokkel voor de uitbouw van de leezorg op dat niveau. Veel van de leermoeilijkheden en leerachterstanden die leraren op dit niveau van de leezorg moeten verhelpen, vloeien voort uit omgevingsfactoren. Ze komen vaker voor bij kinderen uit lagere SES-gezinnen of met een andere thuistaal dan het Nederlands. Daarom is het logisch dat scholen die veel zulke leerlingen hebben bijkomende omkadering en middelen krijgen om hun basiszorg en verhoogde zorg uit te bouwen.

## 2.2. Transitie niet volgen maar leiden

Een factor die de transitie naar meer inclusief onderwijs in belangrijke mate kan afremmen, is het in grote mate 'transitievloegende karakter' van de financiering. Pas nadat is vastgesteld dat meer leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften zich tot scholen in het gewoon onderwijs (blijven) wenden, volgen er meer middelen voor een gerichte ondersteuning van die scholen.

Dat de organisatorische krijtlijnen voorzien dat 'ondersteuningsvragen worden beantwoord ongeacht het moment in het lopende schooljaar en niet meer afhankelijk zijn van een teldag' doet niets af aan dat transitievloegende karakter van de financiering. Het budget wordt immers bepaald op basis van het aantal leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften die in een eerder schooljaar geïdentificeerd werden.

### Transitiekosten op schouders van ouders?

Zolang jaar na jaar meer leerlingen met een beperking kiezen voor inclusief onderwijs, leidt die manier van werken tot een structurele onderfinanciering van de gerichte ondersteuning die nodig is. En dat blijft duren tot de transitie op een evenwichtsniveau is uitgekomen waarbij het aantal van die leerlingen niet meer hoger ligt dan in de voorgaande jaren. Dat betekent dat al die tijd de kost van de transitie voor een belangrijk deel op de schouders van de betrokken leerlingen en hun ouders (en van de scholen voor gewoon onderwijs) terecht komt. De extra aantallen pas ingestroomde leerlingen met specifieke onderwijsnoden zitten al in het gewoon onderwijs, de omkadering en de werkingsmiddelen voor de gerichte ondersteuning zitten nog in het buitengewoon onderwijs en volgen pas het jaar nadien.



## Geen inclusie met sociale segregatie

Ouders die kiezen voor inclusief onderwijs willen wel dat hun kind van meet af aan de nodige zorg en begeleiding krijgt. Desnoods zorgen ze daar zelf voor. De eerste tekenen dat dit leidt tot een heel specifieke vorm van sociale segregatie zijn al langer zichtbaar. De enige manier om dat te keren is een financieringsmodel dat voorop loopt op de transitie naar meer inclusief onderwijs, die transitie dus 'leidt' in plaats van ze te 'volgen'.

## Transitie-leidende financiering

Dat zou bijvoorbeeld kunnen door de financiering mede te baseren op een (voor het komende schooljaar) vooropgestelde daling van het aantal leerlingen in het buitengewoon onderwijs. Nu gaat het ondersteuningsmodel enkel uit van het aantal geïdentificeerde leerlingen met specifieke behoeften die in een vorig schooljaar naar een school voor gewoon onderwijs gingen.

## Dekkende indentificatie van leerlingen met specifieke onderwijsnoden

Welke leerlingen met specifieke behoeften in het gewoon onderwijs worden meegeteld? Dat is een bezorgdheid die ook in de nota staat. We zijn nieuwsgierig naar de wijze waarop de overheid zicht zal proberen te krijgen op het aantal leerlingen met specifieke onderwijsnoden voor wie het CLB geen (gemotiveerd) verslag opstelde.

# 3. Veelbelovend organisatiemodel

In de krijtlijnen voor de organisatie van de ondersteuning zien we als centrale elementen in de nota:

- bundelen van middelen (GON, ION, waarborgregeling),
- bundelen van krachten (net-, niveau- en discipline-overstijgend),
- streven naar efficiënte en noden-dekkende werking (door de regionale werking van de ondersteuningsteams enerzijds en hun hoge mate van autonomie en mogelijkheid tot flexibele inzet anderzijds),
- focus op de ondersteuning van leraren en schoolteams op de klasvloer.

Het vertrekpunt, zoals geformuleerd bij het begin van paragraaf 2.1 van de nota is bijna woordelijk een kopie van artikel 24, §2, d van het VN-verdrag. De nota voegt er nog eens uitdrukkelijk aan toe: 'en in de gemeenschap waarin zij leven'. Wat wij dus interpreteren als: in de buurt van hun woonplaats. Bij de verdere uitwerking van de krijtlijnen lijkt de minister ook consequent te zijn uitgegaan van de vraag welke wijze van organiseren nu het meest in het belang van de betrokken leerlingen zou zijn.

## 3.1. Bundelen van krachten en middelen in regionale werking

Als de middelen schaars zijn, dan is het zaak die zo efficiënt mogelijk in te zetten. Middelen en krachten bundelen, ligt dan voor de hand.

## Regionaal samenwerken

Alle verhoudingen in acht genomen, is de doelgroep waarover het gaat beperkt in omvang maar tegelijk heel erg divers. Wellicht zullen die leerlingen erg verspreid over Vlaanderen naar school gaan.

Kiezen voor regionaal opererende, multidisciplinaire, net- en niveau-overschrijdende ondersteuningsteams lijkt ons een goede optie. Ze komt wellicht het best tegemoet aan de vraag om elke leerling met specifieke onderwijsbehoeften de ondersteuning te bieden die hij of zij nodig heeft, wat ook de aard van zijn of haar beperking is en waar die leerling ook woont en naar school gaat.

De nota legt de lat behoorlijk hoog: Vlaanderen wordt opgedeeld in regionaal afgebakende werkingsgebieden. In elk van die gebieden worden een of meer multidisciplinaire samenwerkingsverbanden van scholen voor buitengewoon onderwijs, CLB en PBD opgericht, die over een ruime expertisebreede (in termen van type beperking) moeten beschikken. Elk van die samenwerkingsverbanden stuurt één of meer ondersteuningsteams aan.

De combinatie van regionale werking, waarbij elke school voor gewoon onderwijs in de regio ondersteuning moet kunnen krijgen, én de eisen inzake expertisebreede zal in de meeste regio's net- en niveau-overschrijdende samenwerking nodig maken. De samenwerking met de pedagogische begeleiding kan de inbedding van de ondersteuning in het eigen pedagogisch project van scholen helpen verzekeren.

### **Middelen regionaal verdeeld**

Volledig in de logica van dit model van regionaal georganiseerde ondersteuning is het budgetverdelingsmechanisme in de nota: eerst worden de middelen over de werkingsgebieden verdeeld. Daarna bepaalt men wie trekkingsrechten verwerft. Het aantal geïdentificeerde leerlingen met specifieke onderwijsnoden dat in het gewoon onderwijs naar school gaat, vormt de basis voor die verdeling.

De nota legt niet uit wat precies met 'trekkingsrechten' bedoeld wordt. We gaan ervan uit dat men daarmee wil garanderen dat elke school en elke leerling met specifieke onderwijsnoden de ondersteuning kan krijgen die ze nodig hebben. En dat de ondersteuning in een regio niet volledig opgebruikt wordt door wie het eerst en het meest om ondersteuning vraagt.

### **Multidisciplinaire teams**

De nota stelt voorop dat de leden van een ondersteuningsteam, behalve uit het buitengewoon onderwijs ook uit het gewoon onderwijs, CLB's, de PBD of van nog elders kunnen komen. Het is de bedoeling dat ze een eigen professionele groep vormen met een duurzaam karakter. Het gaat dus niet om ad hoc samenwerking tussen mensen die her en der verspreid werkzaam zijn. Dat lijkt ons een goede optie om deskundige ondersteuning te verzekeren en om ervoor te zorgen dat de aanwezige deskundigheid effectief ingezet wordt waar die het meest nodig is.

We hopen dat de multidisciplinaire samenstelling van de teams ook garant staat voor een brede kijk op kinderen met specifieke onderwijsbehoeften. Meer bepaald op wat ze nodig hebben om zich in een 'gewone' klas in een inclusieve school ten volle te kunnen ontplooien.

Het is ons uit de nota niet duidelijk waar en waarvoor de competentie-begeleiders in de toekomst zullen worden ingezet. In het schema op pagina 4 staan ze op dezelfde hoogte als de PBD bij 'ondersteuning basiszorg en verhoogde zorg' (maar wel in het vet net als de GON-, ION- en waarborgmiddelen). In de titel 'verdeling van het beschikbare budget' worden ze samengenomen met de GON-, ION- en waarborgmiddelen.

## 3.2. Flexibele inzet ondersteuningsteam

Positief vinden we ook de mogelijkheden tot flexibele inzet van de ondersteuning.

### Focus op fasen 2 en 3 maar flexibele aansturing

Een ondersteuningsteam kan worden ingezet vanaf fase 2 van het zorgcontinuüm, nadat het CLB met de school een handelingsgericht diagnostisch traject doorliep naar aanleiding van een leerlinggebonden vraag vanuit het schoolteam. Zo luidt het principe in de nota. Maar interventies in fase 0 en 1 worden niet uitgesloten. In zulke gevallen wordt de uitvoering in de school opgevolgd door de zorgcoördinator of interne leerlingbegeleider en door de pedagogische begeleiding. Interventies in fase 2 en 3 worden verder opgevolgd door de CLB-medewerker in het kader van de consultatieve leerlingenbegeleiding.

Gezien het belang van een kwaliteitsvolle basiszorg (fase 0) en verhoogde zorg (fase 1) in scholen om meer specifieke maatregelen ten behoeve van leerlingen met specifieke onderwijsnoden een goede kans op slagen te geven, juichen wij deze flexibiliteit toe.

Het lijkt ons goed denkbaar dat de noodzaak aan verbetering van de basiszorg en verhoogde zorg in sommige gevallen naar boven komt naar aanleiding van een vraag tot ondersteuning bij een individuele leerling met specifieke noden. Ook in de klachten die via onze Klachtenlijn binnenkomen, zien wij soms situaties waarin het aangekaarte probleem voor een belangrijk deel zijn oorsprong lijkt te hebben in een onvoldoende uitgebouwde basiszorg of verhoogde zorg. In zulke gevallen biedt de concrete vraag naar aanleiding van een leerling met specifieke onderwijsnoden wellicht een zeer waardevol aangrijpingspunt voor een proces dat leidt tot een duurzame verbetering van de basiszorg of verhoogde zorg, wat meteen alle leerlingen ten goede komt.

### Inzet in functie van noden

Het regionale samenwerkingsverband zal zelf kunnen beslissen over intensiteit en duur van de ondersteuning, binnen het toegekende budget. Dat maakt een flexibele inzet van de ondersteuning in functie van de noden in principe mogelijk.

## 4. Ondersteun leraren én leerlingen

De nota zet volop in op sterker ondersteunen van leraren en schoolteams. Dat lijkt ons zeker wenselijk. Maar we vragen om niet te vergeten dat voor sommige kinderen met een beperking inclusief onderwijs alleen mogelijk wordt als zij ook op directe ondersteuning kunnen rekenen. Ouders van kinderen met een complexe problematiek, zoals autisme (ASS) en combinatie met een stoornis in de ontwikkeling van de bewegingscoördinatie (DCD), vertellen ons dat hun kinderen echt een begeleider op school nodig hebben die over de jaren heen een vertrouwensband met hen ontwikkelt. Wat sommigen van hen vanuit de GON-begeleiding effectief ook kregen. Misschien kunnen de zorgcoördinator of de interne leerlingenbegeleider dat schoolintern opnemen. Maar als dat door de complexiteit of de gevraagde intensiteit van de individuele ondersteuningsnood niet kan, dan moet het ondersteuningsteam die zorg toch kunnen bieden. Alvast positief vinden we dat middelen voor handicap-specifieke ondersteuning (type 2, 4, 6 en 7 – auditief, niet STOS) leerlinggebonden blijven.

Een andere vraag die bij ouders van kinderen met een beperking leeft, is dat hun kind de therapieën en behandelingen die ze nu in het buitengewoon onderwijs krijgen, ook in het inclusief onderwijs zouden kunnen krijgen. Wil de overheid het recht op inclusief onderwijs echt realiseren voor alle kinderen, ook voor de kinderen van minder begoede ouders, dan moet die vraag ernstig bekeken worden. In dat verband kijken we met belangstelling uit naar hoe de structurele samenwerking met de welzijnssector (inzet PAB, personeel vanuit MFC) en (externe?) therapeuten die de nota belooft, concreet vorm zal krijgen op de klasvloer.

## 5. Welke redelijke aanpassingen?

Midden in de paragraaf die eigenlijk handelt over de organisatie van de ondersteuning vinden we (op pagina 9 van de nota) plots deze passage:

Een handelingsgericht traject kan uitmonden in (1) een gemotiveerd verslag of (2) een verslag dat toegang verleent tot het buitengewoon onderwijs. Doorverwijzing naar het BO wordt in de toekomst afhankelijk van de voortgang van de leerling in het gewoon onderwijs na intensieve remediëring, en dus niet in functie van compensatie- en/of dispensatiemaatregelen. De maatregelen uit het verleden worden dus bijna geheel vervangen door intensieve remediëring in de school.

### 5.1. Meer nadruk op remediëren?

Die passage is opvallend omdat ze voor het eerst een tegenstelling formuleert die nergens in het M-decreet terug te vinden is. Intensieve remediëring wordt nu afgezet tegen (en moet blijkbaar in alle gevallen de voorkeur genieten op) dispenserende en compenserende maatregelen. In het M-decreet worden die drie maatregelen samen met differentiërende maatregelen steeds als kwartet vernoemd, aan te wenden in functie van de noden van de leerling. Zie onder meer de omschrijving van het concept ‘verhoogde zorg’.

Het lijkt hier dus om een belangrijke bijsturing van een principiële keuze te gaan. Het oogt vreemd zo’n fundamentele bijsturing aan te treffen in een bepaald korte passage binnen een veel ruimere paragraaf die voor de rest uitsluitend over de organisatorische kant van het ondersteuningsmodel gaat. Bovendien wordt die fundamentele bijsturing in de nota ook niet toegelicht of gemotiveerd.

Van het kabinet kregen we als toelichting dat ze hiermee willen vermijden dat de intensieve remediëring die nodig is in de vroege jaren van het lager onderwijs te snel vervangen zou worden door compenserende en dispenserende maatregelen, waardoor over enige tijd meer kinderen functioneel ongeletterd het basisonderwijs zouden uitstromen.

### 5.2. Focus op het achterliggende doel

Zo’n uitkomst (meer functionele ongeletterdheid) zou zeker niet in overeenstemming zijn met artikel 24 van het VN-verdrag. In dat opzicht delen we zeker de bekommernis van de minister. Maar we vinden het vreemd dat de discussie geopend wordt in termen van welke soorten maatregelen de voorkeur verdienen. Het lijkt ons meer aangewezen om het gewenste beleidsdoel sterker in de kijker te plaatsen: zoveel mogelijk leerlingen met specifieke onderwijsnoden succesvol meenemen in het/een gemeenschappelijk curriculum. Die invalshoek staat trouwens twee alinea’s hogerop ook met zoveel woorden in de nota:

De versterking van het pedagogisch-didactisch handelen van leraren en lerarenteams zorgt ervoor dat ze met zoveel mogelijk leerlingen binnen een gemeenschappelijk curriculum kunnen werken met het oog op reguliere certificering.

Die nadruk op zoveel mogelijk kinderen meenemen in het/een gemeenschappelijk curriculum én de notie dat sommige beperkte vormen van dispensatie en compensatie het behalen van een regulier getuigschrift of diploma niet in de weg staan, vonden en vinden we een van de sterke punten in het M-decreet. En wel precies omdat het direct aansluit op wat het VN-verdrag in artikel 24 als doel voorop stelt: kinderen met een beperking volop kansen geven hun talenten ten volle te ontplooiën met oog op een volwaardige participatie aan de samenleving. We leven nu eenmaal in een samenleving die aan getuigschriften en diploma's een groot belang hecht.

Het M-decreet laat het dan wel aan de klassenraad om te oordelen hoever ze binnen de grenzen van het gemeenschappelijk curriculum kan gaan met dispenserende en compenserende maatregelen. Als het beleid nu van oordeel is dat scholen hierin meer sturing nodig hebben, dan zou het – overeenkomstig ons eerder advies hierover<sup>4</sup> – kunnen inzetten op het aanreiken van een duidelijk referentiekader voor het afbakenen van die grenzen. In plaats van er te veralgemenend naar te streven 'de maatregelen uit het verleden bijna geheel [te] vervangen door intensieve remediëring in de school'. We hebben het hier per slot van rekening niet alleen over kinderen met dyslexie en dyscalculie.

Zo'n verduidelijkend referentiekader zou ook in de omgekeerde richting nuttig kunnen zijn. Of er in de praktijk nu reeds al te kwistig omgesprongen wordt met dispenserende en compenserende maatregelen kunnen wij niet beoordelen. Via de Klachtenlijn krijgen we voorlopig eerder het signaal dat sommige directies (ten onrechte dus) menen dat een regulier getuigschrift lager onderwijs (en dus: de overstap naar 1A in het SO) per definitie niet meer aan de orde is van zodra een leerling enige vorm van dispensatie of compensatie krijgt. Of de misvatting dat elke dispenserende of compenserende maatregel moet beschouwd worden als een IAC. Allemaal signalen die eerder de andere kant op wijzen dan het gevaar waar de nota impliciet naar verwijst. Maar die inderdaad wel wijzen op een nood aan meer inzicht in deze materie.

### 5.3. Beperkende regels niet aangewezen

Mochten scholen voor gewoon (basis-) onderwijs al de neiging hebben om al te kwistig gebruik te maken van dispenserende en compenserende maatregelen, hoe zou je dat via een meer restrictieve regelgeving in betere banen kunnen leiden? Zonder als schadelijk neveneffect te veroorzaken dat leerlingen voor wie zulke maatregelen wel aangewezen zijn, niet langer kunnen krijgen waar ze recht op hebben? En zonder de betrokken scholen en CLB's extra procedures op te leggen die veel bijkomende administratie veroorzaken? In de navolgende alinea in de nota lezen we dat het juist de bedoeling is om de administratieve belasting voor het CLB terug te dringen om zo meer ruimte te scheppen voor het handelingsgericht werken met kinderen, ouders en leraren.

---

<sup>4</sup> Kinderrechtencommissariaat *Knelpuntennota Implementatie M-decreet: tussentijdse evaluatie*, 2015-2016/11, [https://www.kinderrechtencommissariaat.be/sites/default/files/bestanden/2015\\_2016\\_11\\_knelpuntennota\\_m-decreet\\_31\\_mei\\_2016.pdf](https://www.kinderrechtencommissariaat.be/sites/default/files/bestanden/2015_2016_11_knelpuntennota_m-decreet_31_mei_2016.pdf)

## 5.4. Wel professionaliseren en monitoren

We menen dat de Vlaamse Overheid in deze kwestie het beoogde doel beter – en zonder ‘collateral damage’ of bijkomende ‘planlast’ – kan bereiken door in te zetten op:

- professionalisering van leraren,
- doorgedreven monitoring van de praktijk.

Voor wat betreft het eerste hebben de pedagogische begeleiding, de competentiebegeleiders en de CLB's elk hun eigen rol te spelen. De bevindingen uit wetenschappelijk onderzoek naar de effecten van deze of gene specifieke aanpak bij leerlingen met specifieke onderwijsnoden kunnen via die weg de klasvloer bereiken. Ook de bevindingen uit regelmatige monitoring van de klaspraktijk kunnen via die weg naar de klasvloer teruggekoppeld worden.

Voor die monitoring kunnen verschillende pistes bewandeld worden. Mocht men opteren voor steekproefsgewijze monitoring, dan moet men wel oog hebben voor de effecten van selectieve leerlingstromen binnen regio's. Treft men bijvoorbeeld een school aan waar jaar na jaar een kwart van de leerlingen het label ‘dyslexie’ opgespeld krijgt (terwijl de normaal verwachte prevalentie hooguit 5% bedraagt), dan kan dat inderdaad betekenen dat ze dat label daar veel te kwistig uitdelen. Maar het kan ook betekenen dat in die regio ouders van dyslectische kinderen meer voor die ene school kiezen dan voor andere omdat die ene school bekend staat voor haar bijzonder kwaliteitsvolle en succesvolle aanpak van kinderen met dyslexie.

## 6. Graag ook bemiddelingsprocedure

We begrijpen dat het inzetten van een ondersteuningsteam gebeurt op vraag van een schoolteam (in het gewoon onderwijs). Gelet op sommige klachten die we via de Klachtenlijn krijgen, kunnen we ons voorstellen dat leerling, ouders en schoolteam het niet altijd eens zijn over de wenselijkheid van ondersteuning of over de inhoudelijke focus ervan. Gezien een handelingsgericht diagnostisch proces van het CLB samen met de school en de ouders steeds het vertrekpunt van zo'n aanvraag voor steun zal zijn, is het logisch dat het CLB in zulke gevallen de eerste bemiddelaar is tussen school en ouders. Maar als dat niet tot overeenstemming leidt, zou er een mogelijkheid tot ‘beroep’ op hoger niveau moeten bestaan. Het samenwerkingsverband zou daar volgens ons een rol in kunnen spelen. Het bundelt immers de nodige deskundigheid. En heeft gezien zijn samenstelling ook de mogelijkheid om met de nodige afstand tot de school een onpartijdige positie in te nemen.

## 7. Aandacht voor evoluties in het regionale onderwijslandschap

We vinden het positief dat de nota voorziet in een extern kwaliteitstoezicht door de inspectie. We noteren dat de aandacht daarbij gaat naar:

- de kwaliteit van de ondersteuningsprocessen,
- de effecten op leraren en schoolteams,
- de effecten op de leerlingen.

De onderwijsinspectie wordt daarbij verondersteld uit te gaan van of voort te bouwen op het interne kwaliteitsbeleid binnen de teams. We vermoeden dat daardoor vooral de effecten op micro- en mesoniveau in de kijker zullen komen. Dat is uiteraard belangrijk.

We vragen echter ook aandacht voor de effecten op ‘macroniveau’, met name voor evoluties binnen het onderwijslandschap in elke regio. Twee vragen lijken ons essentieel:

- 1) Slagen leerlingen met specifieke onderwijsnoden erin inclusief onderwijs te vinden in de omgeving van hun woonplaats?
- 2) Ontstaan er binnen de regio’s leerlingenstromen (van leerlingen met specifieke onderwijsnoden) naar ‘expertisescholen’ binnen het gewoon onderwijs?

De eerste vraag refereert aan het vertrekpunt dat de nota stelt voor de organisatorische krijtlijnen van het ondersteuningsmodel. Daarin werd de uitdrukking ‘in de gemeenschap waarin zij leven’ opgenomen. Dat is een uitdrukking die overgenomen is uit §2 b van artikel 24 van het VN-verdrag en die wij interpreteren als recht op inclusief onderwijs ‘in de omgeving van hun woonplaats’.

De tweede vraag is gebaseerd op de vaststelling dat binnen sommige steden en regio’s nu al leerlingenstromen waarneembaar zijn naar scholen die de reputatie hebben ‘heel zorgbreed’ te zijn of ‘bijzondere expertise hebben in de aanpak van leerlingen met ...’ (ASS bijvoorbeeld). Het valt te verwachten dat met de voortschrijdende transitie naar meer inclusief onderwijs ook dat fenomeen nog zal toenemen. Of dat een wenselijk fenomeen is of niet, is voer voor (een genuanceerd) debat. Maar het lijkt ons in elk geval nodig om het fenomeen goed in kaart te brengen. Welke instantie dat best doet, valt te bekijken. Wellicht heeft AgODi hiervoor de beste kaarten in handen. Een terugkoppeling naar de regionale samenwerkingverbanden met de opdracht dat mee te nemen in hun interne kwaliteitszorg lijkt ons wenselijk. Ook de onderwijsinspectie kan die gegevens in haar werkzaamheden betrekken.