

Datum: 28/03/2023

Volnummer: 2022-2023/11

Commissie voor Onderwijs

Decreet Leersteun: stappen naar meer inclusief onderwijs

Advies bij het ontwerp van decreet over leersteun

Op 17 maart 2023 diende de Vlaamse minister van Onderwijs bij het Vlaams Parlement een ontwerp van decreet over leersteun in.¹ Met dat ontwerp beoogt de Vlaamse Regering 'dat elke leerling in Vlaanderen de juiste ondersteuning krijgt' en wil ze 'het recht op inclusief kwaliteitsvol onderwijs voor de individuele leerling' verzoenen 'met het recht op kwaliteitsvol onderwijs voor elke leerling'.² Voor de externe ondersteuning van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften in het gewoon onderwijs zullen zelfstandige leersteuncentra met een eigen personeelskader en eigen budgetten de huidige ondersteuningsnetwerken vervangen. Ook wordt het financieringskader voor die externe leersteun bijgesteld en komt er eigen 'referentiekader kwaliteitsvolle leersteun'. Dat vormt de hoofdbrok van het ontwerp van decreet. Daarnaast

- komen er enkele wijzigingen in de terminologie die meer eenduidigheid brengen,
- zal het buitengewoon onderwijs ruimer en actiever aandacht moeten geven aan mogelijkheden voor leerlingen om terug te keren naar het gewoon onderwijs,
- worden de mogelijkheden tot samenwerking tussen gewoon en buitengewoon onderwijs uitgebreid,
- worden de verwachtingen met betrekkingen tot het schoolbeleid inzake leerlingenbegeleiding binnen het gewoon onderwijs aangescherpt,
- zien we enkele maatregelen die leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften helpen om vlotter toegang tot het gewoon onderwijs te krijgen,
- en krijgt de onderwijsinspectie in het kader van dat alles nieuwe of aangescherpte opdrachten.

We bekeken de maatregelen vanuit kinderrechtenperspectief en gingen na in welke mate de verwachtingen die de Conceptnota Leersteun³ van juni 2021 wekte, ingelost worden. We verwijzen in dat verband ook naar het advies dat we op 11 oktober 2021 over die conceptnota uitbrachten.⁴

Zowel de oprichting van zelfstandige leersteuncentra als de hoger vernoemde wijzigingen hebben volgens ons de potentie om het pad naar meer inclusief onderwijs verder te effenen. We blijven nog met enkele vragen zitten, waaronder: Zullen leerlingen die in het gewoon onderwijs externe leersteun krijgen daarbij ook de nodige therapie of paramedische ondersteuning krijgen? En hoever staat het met de beloofde analyse en aanpassingen met het oog op beter aangepast onderwijs en zorg voor leerlingen met een meervoudige beperking?

¹ Vlaamse Regering, *Ontwerp van decreet over leersteun*. VR 2023 1003 DOC.0223/2BIS, <https://www.vlaamsparlement.be/nl/parlementaire-documenten/parlementaire-initiatieven/1719671>

² Vlaamse Regering, *Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet over leersteun*. VR 2023 1003 DOC.0223/3BIS, <https://www.vlaamsparlement.be/nl/parlementaire-documenten/parlementaire-initiatieven/1719671>, p. 1.

³ Vlaamse Regering, *Conceptnota decreet leersteun* (VR 2021 2506 MED.0220-TER), <https://www.onderwijs.vlaanderen.be/sites/default/files/2021-07/210625%20Mededeling%20conceptnota%20decreet%20leersteun.pdf>

⁴ Kinderrechtencommissariaat, *Conceptnota leersteun: stappen naar meer inclusief onderwijs*. Advies 2021-2022/3, <https://kinderrechten.be/advies/conceptnota-leersteun-stappen-naar-meer-inclusief-onderwijs>

Wat we vooral missen is een uitgewerkt plan om scholen voor gewoon onderwijs die achterblijven op het vlak van inclusie te monitoren en te ondersteunen in de uitbouw van meer inclusief onderwijs. Dat was in de conceptnota over leersteun van 2021 nochtans een belangrijk aandachtspunt.

1. Wat wordt anders met dit decreet?

1.1. Ondersteuningsnetwerken worden leersteuncentra

In het decreet ligt de focus op de oprichting van leersteuncentra voor de externe ondersteuning van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften die naar school gaan in het gewoon basis- of secundair onderwijs. Anders dan de huidige ondersteuningsnetwerken worden het zelfstandige instellingen, met eigen personeel en werkingsbudget, onder de verantwoordelijkheid van een bestuur. De pedagogische begeleidingsdiensten staan in voor de ondersteuning van de leersteuncentra, de onderwijsinspectie voor toezicht en controle op basis van een apart 'referentiekader kwaliteitsvolle leersteun'. Voor de leersteuncentra voorziet de Vlaamse overheid aparte budgetten voor investering en nascholing. Het ontwerp van decreet creëert een kader dat de opdracht, de werkingsprincipes, de erkennings-, financierings- en subsidiëringsvoorwaarden, de omkadering en de werkingsbudgetten, de opvolging en monitoring van de leersteuncentra en ook het personeelsstatuut – met een nieuw ambt van leerondersteuner – regelt (art. 6 tot 87).

Het decreet onderscheidt leersteuncentra met een algemene ondersteuningsopdracht en 'specifieke leersteuncentra type 4, 6 of 7' voor de externe ondersteuning van leerlingen in het gewoon basis- of secundair onderwijs met een motorische beperking (type 4), een visuele beperking (type 6), een auditieve beperking of een spraak-, taal- of ontwikkelingsstoornis (type 7). Voor elk van die drie vormen van specifieke leersteun (type 4, 6 of 7) kan een leersteuncentrum structureel samenwerken met een specifiek leersteuncentrum.

Scholen voor gewoon onderwijs richten hun aanvragen voor externe leersteun tot het leersteuncentrum waarbij ze aangesloten zijn. Toch kan een school op vraag van of in samenspraak met de ouders ad hoc samenwerken met een ander leersteuncentrum als voor de ondersteuning van een leerling specifieke expertise vereist is die daar beschikbaar is.

1.2. Meer eenduidige termen

Leerlingen in het gewoon onderwijs krijgen toegang tot externe leersteun vanuit een leersteuncentrum als het CLB voor hen, na het doorlopen van een handelingsgericht diagnostisch traject, een GC-verslag, een IAC-verslag of een OV4-verslag opmaakt.

'GC-verslag' wordt de meer eenduidige benaming voor wat voorheen 'gemotiveerd verslag' heette: een verslag dat toegang geeft tot externe leersteun door een leersteuncentrum aan leerlingen met een beperking die – met die leersteun – wel nog een gemeenschappelijk curriculum kunnen volgen in het gewoon onderwijs.

Het 'verslag dat toegang biedt tot een individueel aangepast curriculum in het gewoon onderwijs of tot het buitengewoon onderwijs' wordt, naargelang van het geval, een 'IAC-verslag' of een 'OV4-verslag'. Een 'IAC-verslag' is voor leerlingen met een beperking voor wie een individueel aangepast curriculum (IAC) nodig is. Leerlingen met een verslag dat leidt naar opleidingsvorm 4 in het buitengewoon secundair onderwijs, volgen echter een gemeenschappelijk curriculum,⁵ zij het met aanpassingen en met intensieve ondersteuning en inzet van (para)medisch, sociaal, psychologisch of

⁵ Opleidingsvorm 4 is de enige opleidingsvorm in het buitengewoon secundair onderwijs (BuSO) die ook naar het hoger onderwijs toeleidt. Ook in de huidige regelgeving geldt dat OV4-leerlingen in het BuSO een gemeenschappelijk curriculum uit het gewoon voltijds secundair onderwijs volgen (art. 350, Codex Secundair Onderwijs, <https://data-onderwijs.vlaanderen.be/ulex/document.aspx?docid=14289#302094>).

orthopedagogisch personeel.⁶ Om dat onderscheid duidelijker te stellen, krijgt het verslag dat het CLB voor hen opmaakt, voortaan de benaming 'OV4-verslag'.

1.3. Veranderingen in het buitengewoon onderwijs

1.3.1. Ook in het buitengewoon onderwijs voortaan 'IAC'

In het buitengewoon basisonderwijs en in opleidingsvormen 1, 2 en 3 in het buitengewoon secundair onderwijs wordt voortaan ook gewerkt met een 'individueel aangepast curriculum' (IAC), dit 'ter vervanging van het individueel handelingsplan en de groepshandelingsplannen'.⁷ Een IAC krijgt echter evengoed vorm op basis van 'een cyclisch proces van handelingsplanmatig werken' (art. 108 en art. 149), zodat we deze wijziging wellicht vooral kunnen opvatten als een afstemming in terminologie tussen gewoon en buitengewoon onderwijs.

Nieuw is wel dat nu ook in het buitengewoon basisonderwijs de opmaak van zo'n IAC als een participatief proces beschreven wordt, waar de klassenraad ook de leerling ('tenzij dat niet mogelijk is'), de ouders, waar nodig de CLB-medewerker en andere externe ondersteuners bij betreft (art. 108).⁸ Voor leerlingen in het gewoon onderwijs is bij de opmaak van een IAC ook de betrokken leerondersteuner van het leersteuncentrum van de partij.

1.3.2. Meer aandacht voor terugkeer naar het gewoon onderwijs

Scholen buitengewoon onderwijs zullen, in samenspraak met de ouders, jaarlijks aan hun CLB moeten doorgeven voor welke leerlingen een evaluatie van hun inschrijving in het buitengewoon onderwijs aangewezen is, dit met het oog op een eventuele terugkeer naar het gewoon onderwijs. Ouders kunnen die evaluatie ook zelf aan het CLB vragen (art. 89 en 168). De memorie van toelichting verduidelijkt dat het CLB niet zelf actief op zoek kan gaan naar andere leerlingen voor wie zo'n evaluatie relevant kan zijn, maar het CLB kan wel de procedure bekijken die de school hanteert voor de selectie van leerlingen voor die jaarlijkse evaluatie.⁹ Deze regeling vervangt een bestaande, min of meer gelijkaardige regeling die alleen van toepassing was op leerlingen in type basisaanbod.

Ook op andere plaatsen in de regelgeving over het buitengewoon onderwijs voegt het ontwerp van decreet uitdrukkelijk toe dat scholen voor buitengewoon onderwijs de terugkeer van leerlingen naar het gewoon onderwijs actief moeten overwegen of daar actief naartoe moeten werken (art. 108, 109, 149, 150).

1.4. Meer samenwerking tussen gewoon en buitengewoon onderwijs (BuO)

1.4.1. Vanuit BuO meer les kunnen volgen in het gewoon onderwijs

De huidige regelgeving maakt het al mogelijk dat een leerling ingeschreven in het buitengewoon basis- of secundair onderwijs (behalve in type 5) op schooljaarbasis maximaal de helft van de lessen in een school voor gewoon onderwijs volgt.¹⁰ Daar komt nu nog de mogelijkheid bij om, met het oog op de overstap naar het gewoon onderwijs, als leerling in het buitengewoon onderwijs maxi-

⁶ Zie toelichting bij artikel 175 in de *Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet over leersteun*, <https://www.vlaamsparlament.be/nl/parlementaire-documenten/parlementaire-initiatieven/1719671>, p. 86.

⁷ Zie toelichting bij art. 108 en bij art. 149 in de *Memorie van toelichting*, p. 69 en p. 83.

⁸ Het huidige art. 46 van het Decreet Basisonderwijs (<https://data-onderwijs.vlaanderen.be/edulex/document.aspx?docid=12254#307059>) vernoemt de leerling en externe ondersteuners hierbij niet, maar vermeldt wel al de ouders ('indien mogelijk'). De huidige formulering in art. 267 van de Codex Secundair Onderwijs vermeldt die verschillende betrokkenen wel al.

⁹ *Memorie van toelichting*, p. 90.

¹⁰ Zie Decreet Basisonderwijs art. 20, §3 (<https://data-onderwijs.vlaanderen.be/edulex/document.aspx?docid=12254#307059>) en Codex Secundair Onderwijs, art. 136/1 7° (<https://data-onderwijs.vlaanderen.be/edulex/document.aspx?docid=14289#301958>).

maal twee schooljaren voltijds lessen in een school voor gewoon onderwijs te volgen. Na afloop van het tweede schooljaar krijgt die leerling dan onverkort recht op inschrijving in die school voor gewoon onderwijs, dus zonder de ontbindende voorwaarde dat de klassenraad de nodige aanpassingen als proportioneel beoordeelt (art. 94 en 154). Is in de school voor gewoon onderwijs op het moment van de overstap de capaciteit al bereikt, dan moet die school die leerling in overtal inschrijven (art. 99, 104, 158 en 162).

Voor dove of slechthorende leerlingen komt er in dit verband een uitbreiding van de mogelijkheid om een beroep te doen op een tolk Vlaamse Gebarentaal of een andere gebarentaal of op een schrijftolk. Ook wie ingeschreven is in een school voor buitengewoon onderwijs maar de lessen deeltijds of voltijds in een school voor gewoon onderwijs volgt, zal voortaan tijdens de lessen in het gewoon onderwijs een beroep kunnen doen op een tolk (art. 116 en 184).¹¹

1.4.2. Vanuit gewoon onderwijs lessen volgen in BuO

Omgekeerd krijgen leerlingen met een IAC-verslag of met een OV4-verslag die ingeschreven zijn in een school voor gewoon basis- of secundair onderwijs nu ook de mogelijkheid om per schooljaar maximum de helft van de lessen in een school voor buitengewoon onderwijs te volgen (art. 94 en 167).

1.4.3. BuO-vestigingsplaatsen op campussen gewoon onderwijs

De regeling voor scholen voor buitengewoon basisonderwijs die een vestigingsplaats willen oprichten op een campus van een basisschool voor gewoon onderwijs wordt versoepeld. Dat zal voortaan, zonder eerst een vraag tot afwijking te moeten indienen, ook kunnen als de school voor gewoon onderwijs niet in dezelfde of een aangrenzende gemeente ligt als de school voor buitengewoon onderwijs (art. 117). Deze versoepeling faciliteert in een aantal gevallen wellicht de toepassing van de twee voorgaande maatregelen (zie 1.4.1 en 1.4.2).

Voor het buitengewoon secundair onderwijs (BuSO) waren er al geen geografische beperkingen voor het oprichten van vestigingsplaatsen.¹²

1.5. Andere veranderingen voor het gewoon onderwijs

Naast de introductie van de leersteuncentra en de uitbreiding van de mogelijkheden tot samenwerking met het buitengewoon onderwijs, brengt het ontwerp van decreet voor het gewoon onderwijs nog een aantal wijzigingen aan.

1.5.1. Versterking interne leerlingenbegeleiding

Externe leersteun situeert zich in fasen 2 en 3 van het leezorgcontinuüm en bouwt idealiter voort op een stevige schoolpraktijk voor fasen 0 en 1.

Extra middelen voor brede basiszorg (fase 0) en verhoogde zorg (fase 1)

Om initiatieven ter versterking van fase 0 en 1 een decretale basis te geven, werd in het ontwerp van decreet opgenomen:

Art. 4. De Vlaamse regering kan initiatieven nemen voor een verdere versterking van de brede basiszorg en verhoogde zorg in de scholen. De Vlaamse regering kan hiertoe middelen vrijmaken en bepaalt de inhoudelijke, organisatorische en procedurele regels voor de

¹¹ Beide artikelen voegen aan de bestaande regelgeving ook de explicitering toe dat de Vlaamse Regering ook middelen kan voorzien voor speciale onderwijsleermiddelen voor de omzetting van leermateriaal ten behoeve van blinde en slechtziende leerlingen.

¹² Zie Codex Secundair Onderwijs, art. 287 §1 (<https://data-onderwijs.vlaanderen.be/edulex/document.aspx?docid=14289#301958>).

toekenning van de middelen, rekening houdend met de noden en kenmerken van scholen en hun leerlingen.

De memorie van toelichting verduidelijkt dat die extra middelen een subsidie aan Stichting Leerpunt betreffen, die als Kenniscentrum scholen onder meer zal ondersteunen in het 'reduceren van de leerachterstanden van alle lerenden, in het bijzonder van leerlingen in kwetsbare posities'.¹³

CLB en pedagogische begeleidingsdienst sneller betrekken

De mogelijkheid om in de fase van de verhoogde zorg (fase 1) het CLB te consulteren, krijgt een minder vrijblijvende formulering. Bij vragen of wanneer een leerling ondanks de maatregelen die de school neemt, niet of niet langer gunstig evolueert, moet de school het CLB erbij halen.

Het CLB krijgt meteen ook expliciet de opdracht om de school te adviseren bij zijn pedagogische begeleidingsdienst (PBD) om ondersteuning te vragen wanneer de leerlingenbegeleiding op de school volgens het CLB nood heeft aan structurele versterking in de fasen van de brede basiszorg of de verhoogde zorg (art. 111 en 153).

Structureel overleg met CLB en pedagogische begeleidingsdienst

In de lijn van het voorgaande ligt de nieuwe verplichting voor scholen om structureel overleg te organiseren met hun CLB en PBD, met als doel de interne leerlingenbegeleiding van de school onder de loep te nemen en een eventuele nood aan ondersteuning of professionalisering te detecteren. De school kan hierbij ook het leercentrum betrekken (art. 111 en 153). Het decreet bepaalt niet op welke tijdsbasis (maandelijks? jaarlijks?) dat structureel overleg plaats dient te vinden.

1.5.2. Vlottere toegang voor leerlingen met IAC-verslag of OV4-verslag

Enkele kleinere wijzigingen in de regelgeving dragen ertoe bij dat leerlingen met een beperking vlotter toegang krijgen tot het gewoon onderwijs.

Actief communiceren over recht op inschrijving in gewoon onderwijs

Schoolbesturen krijgen expliciet de opdracht om actief te communiceren over het recht van leerlingen met een IAC-verslag of een OV4-verslag om in een school voor gewoon onderwijs ingeschreven te worden (art. 97, 102, 156 en 160). Het gaat dan om een inschrijving onder de ontbindende voorwaarde dat de klassenraad, na overleg met de ouders en het CLB, de nodige aanpassingen (en bij een OV4-verslag de vereiste intensieve ondersteuning) als proportioneel beoordeelt.

Ook het CLB krijgt expliciet de opdracht om bij de opmaak van een IAC-verslag of OV4-verslag de ouders en de leerling actief te informeren over het inschrijvingsrecht voor leerlingen met een IAC- of OV4-verslag (art. 91 en 175).

Voorrang mogelijk voor leerlingen met IAC- of OV4-verslag

Schoolbesturen en lokale overlegplatformen (LOP's) zullen leerlingen met een IAC- of OV4-verslag voor de inschrijving in scholen voor gewoon onderwijs steeds voorrang kunnen bieden in het kader van de 'voorrang voor ondervertegenwoordigde groepen'.¹⁴ In dat verband worden leerlingen met een IAC- of OV4-verslag per definitie beschouwd als 'ondervertegenwoordigd' en hoeft men dat niet aan te tonen door vergelijking met een referentiepopulatie (art. 98, 103, 157, 161).

Onafhankelijke CLB-bemiddeling bij afweging proportionaliteit aanpassingen

De inschrijving van een leerling met een IAC-verslag of een OV4-verslag in een school voor gewoon onderwijs gebeurt verder 'onder ontbindende voorwaarde', zoals dat sedert het M-decreet het

¹³ *Memorie van toelichting*, p. 22. Die subsidiëring loopt momenteel tot eind augustus 2027.

¹⁴ Het aantal leerlingen dat op die manier voorrang gegeven kan worden bedraagt maximum 20% van de capaciteit van de betreffende capaciteitsgroep, alle voorrangsgroepen die in het kader van deze regeling voorrang krijgen samengenomen.

geval is.¹⁵ De bestaande procedure voorziet dat de school, met het oog op de afweging van de proportionaliteit van de nodige aanpassingen, overlegt met de ouders en het CLB. Nieuw is dat ouders bij onenigheid over hoe dat overleg of die afweging gebeurt en wanneer ze vinden dat de eigen CLB-medewerker hen daarin onvoldoende ondersteunt, nu ook een beroep zullen kunnen doen op onafhankelijke bemiddeling door een niet bij de school betrokken CLB-medewerker (art. 187). Die onafhankelijke bemiddeling gebeurt in het kader van de regionale netoverstijgende afspraken die CLB's dienen te maken.

De mogelijkheid om een beroep te doen op onafhankelijke CLB-bemiddeling bestaat sedert september 2019 maar was tot nu toe beperkt tot geschillen over (1) de redelijke aanpassingen die de school toepast, (2) de externe leerondersteuning of (3) het verslag dat het CLB opmaakte. Dat wordt nu dus uitgebreid naar de procedure van inschrijving onder ontbindende voorwaarde.

LOP-bemiddeling met de school die inschrijving ontbindt

Oordeelt de klassenraad dan toch dat de nodige aanpassingen voor een leerling met IAC-verslag of OV4-verslag disproportioneel zijn, dan ontbindt de school de inschrijving. Ouders (of een andere belanghebbende) kunnen dan bij het LOP terecht voor bemiddeling, zoals dat ook bij een gewone weigering tot inschrijving het geval is. Nieuw is dat bij bemiddeling na de ontbinding van een inschrijving onder ontbindende voorwaarde, het LOP nu ook de school die de inschrijving ontbond, moet betrekken (art. 100, 105, 159, 164). De memorie van toelichting verduidelijkt dat dit betekent dat de bemiddeling er in dit geval niet alleen meer op gericht is voor de leerling een andere school te vinden, maar ook om met de school die de inschrijving ontbond te bekijken of er nog andere opties mogelijk zijn.¹⁶

1.5.3. Uitbreiding rol onderwijsinspectie

De onderwijsinspectie krijgt met dit ontwerp van decreet een aantal nieuwe opdrachten:

Doorlichting van de leersteuncentra

In functie van deze nieuwe opdracht¹⁷ moet de onderwijsinspectie een toezichtskader en doorlichtingsinstrumenten ontwikkelen op basis van een geëigend 'referentiekader kwaliteitsvolle leersteun' (art. 138). Dat nieuwe referentiekader expliciteert de kwaliteitsverwachtingen met betrekking tot de leersteun door leersteuncentra (art. 126) en 'komt in co-creatie met de belanghebbenden tot stand'.¹⁸

Scherper toezicht op diagnostische praktijk CLB's

Aan de formulering van de opdracht tot kwaliteitstoezicht op de diagnostische praktijk van CLB's in functie van de opmaak van verslagen – een toezicht dat de inspectie afzonderlijk van de doorlichting kan uitvoeren – voegt art. 140 expliciet toe dat de onderwijsinspectie:

- bijzondere aandacht moet geven aan CLB's die systematisch meer GC-verslagen, IAC-verslagen en OV4-verslagen opmaken in vergelijking met andere CLB's en
- dat ze daarbij scholen die begeleid worden door het CLB mee kan nemen in dat toezicht.

De memorie van toelichting geeft niet echt duiding over het waarom van de aanscherping van deze opdracht. We vermoeden dat het beleid hiermee tegemoet wil komen aan een bekommernis die in het onderwijsveld te horen valt, namelijk dat de afhankelijkheid van een verslag van het CLB om externe leersteun te krijgen sommige scholen – vooral scholen met een zwakkere interne

¹⁵ In de conceptnota van 25 juni 2021 was het niet duidelijk of die procedure behouden zou blijven.

¹⁶ *Memorie van toelichting*, p. 69 (toelichting bij art. 100 en 105), In de toelichting bij art. 159 en 164 ontbreekt die duiding.

¹⁷ Tot nu toe kwam de werking van de ondersteuningsnetwerken enkel in het vizier van de onderwijsinspectie in het kader van de doorlichting van scholen, waarbij de inspectie ook aandacht moet geven aan 'het zorgbeleid en de leerlingenbegeleiding, met inbegrip van de ondersteuning van leerlingen met bijzondere noden vanuit de ondersteuningsnetwerken'. Zie *Decreet betreffende de kwaliteit van onderwijs*, 8 mei 2009, art. 38 §3 (<https://data-onderwijs.vlaanderen.be/edulex/document.aspx?docid=14129#273990>).

¹⁸ *Memorie van toelichting*, p. 74.

leerlingenbegeleiding – ertoe aanzet bij hun CLB aan te dringen om sneller een verslag (GC-verslag) op te maken.

Aandacht voor werken naar terugkeer naar gewoon onderwijs

Bij de doorlichting van een school voor buitengewoon onderwijs krijgt de inspectie nu ook expliciet de opdracht om na te gaan of de school voldoende actief toewerkt naar een terugkeer naar het gewoon onderwijs (art. 138).

Aandacht voor kwaliteitsvolle inclusie

Nagaan hoe de school te werk gaat bij de afweging van de proportionaliteit van de nodige aanpassingen (bij een inschrijving onder ontbindende voorwaarde) en of de school een kwaliteitsvolle invulling van IAC's of OV4-trajecten realiseert, behoort nu ook expliciet tot de opdracht van de onderwijsinspectie bij de doorlichting van een school voor gewoon onderwijs (art. 138).

Opmerkelijk in dat verband is dat de inspectie niet langer expliciet de opdracht krijgt om bij een doorlichting van een school voor gewoon of buitengewoon basisonderwijs na te gaan of de klassenraad haar bevoegdheid om aan leerlingen met een IAC-verslag toch een getuigschrift lager onderwijs uit te reiken op kwaliteitsvolle wijze realiseert (art. 112). In de nieuwe formulering van art. 54 van het Decreet Basisonderwijs verdwijnt de zin 'De onderwijsinspectie houdt kwaliteits-toezicht op deze bevoegdheid van de klassenraad tijdens de schooldoorlichting.'

2. Stappen vooruit, maar...

De meeste van de hogervermelde maatregelen bevatten volgens ons de potentie om het pad verder te effenen naar meer inclusief onderwijs, met kwaliteitsvolle leersteun.

Dat lijkt ons zeker het geval te zijn voor de omvorming van de ondersteuningsnetwerken tot zelfstandige leersteuncentra, met een eigen ambt van leerondersteuner. In ons advies bij de concept-nota schreven we al dat die hervorming wellicht de dienstverlening aan scholen en leerlingen zal bevorderen en zal helpen de expertise bij leerondersteuners te borgen en verder te ontwikkelen.

De driedeling in drie types verslag (GC-verslag, IAC-verslag, OV4-verslag) zorgt voor een duidelijker onderscheid wat hun finaliteit betreft. De nieuwe naamgeving draagt daar ook toe bij.

Ook de ruimere mogelijkheden voor samenwerking tussen gewoon en buitengewoon onderwijs appreciëren we. Ze kunnen bijdragen tot een onderwijsaanbod dat beter inspeelt op de talenten en interesses van leerlingen met een beperking en die talenten beter helpt te ontplooiën. Elke hindernis die op dat vlak wordt weggewerkt, ook door een betere geografische spreiding van vestigingsplaatsen van buitengewoon onderwijs, zien we als een stap vooruit.

We appreciëren zeker ook de maatregelen die een vlottere toegang tot het gewoon onderwijs moeten helpen realiseren voor leerlingen met een IAC- of OV4-verslag: betere communicatie over het inschrijvingsrecht, mogelijkheid tot voorrang voor leerlingen met zo'n verslag, mogelijkheid tot onafhankelijke bemiddeling bij de afwegingsprocedure, verruimde focus bij LOP-bemiddeling naar aanleiding van de ontbinding van een inschrijving. Alle beetjes helpen. De uitbreiding van de rol van de onderwijsinspectie

Geen gepast aanbod

Mijn zoon (14 jaar) heeft steeds gewoon onderwijs gevolgd. Door talloze fysieke problemen is gewoon onderwijs niet langer haalbaar. Bij onze zoektocht naar een plekje in het buitengewoon onderwijs OV4 type 4 kwamen we terecht bij een school op ongeveer 45 min rijden van ons thuis. Vandaag kregen we telefoon dat er geen plaats zal vrijkomen volgend schooljaar. De enige andere optie is een school voor buitengewoon onderwijs met richtingen die mijn zoon helemaal niet aanspreken, of een school met wel "zijn" richting op 2u rijden... Het kan toch niet dat een jongere door zijn handicap beperkt wordt in zijn studiekeuze en de mogelijkheid om school te lopen....

vinden we in dat verband ook betekenisvol, al gaat het hier wellicht vooral om een aanscherpen of explicieter decretaal formuleren van bestaande taken. Wat in meldingen bij onze Klachtenlijn vaak terugkomt, is dat bij een inschrijving onder ontbindende voorwaarde de afweging van de proportionaliteit van de nodige aanpassingen erg schoolafhankelijk gebeurt. Dat roept de vraag op naar de wenselijkheid van een meer specifiek referentiekader voor het aftoetsen van de ‘redelijkheid’ van aanpassingen in onderwijs voor leerlingen met een beperking.

We beamen ook het belang van een versterking van fasen 0 (brede basiszorg) en 1 (verhoogde zorg) in het leezorgcontinuüm (zie hoger onder 1.5.1). De verplichting voor scholen om sneller bij hun CLB aan te kloppen en om met hun CLB en hun pedagogische begeleidingsdienst op structurele basis te overleggen over hoe ze hun interne leerlingenbegeleiding kunnen verbeteren, vinden we in dat opzicht een stap vooruit. Sinds het decreet leerlingenbegeleiding sedert september 2020 het initiatiefrecht tot overleg tussen school en CLB volledig bij de scholen legde, kreeg onze Klachtenlijn van CLB-medewerkers meermaals te horen dat ze, naar hun ervaring, nu teveel afhankelijk waren van de vraag van de school om stappen te kunnen zetten in de begeleiding van leerlingen en in het ondersteunen van de school daarin. In ons advies bij het voorontwerp van decreet leerlingenbegeleiding formuleerden we al de aanbeveling om dat overleg minder vrijblijvend te maken.¹⁹

Bij sommige wijzigingen aan de regelgeving rijst wellicht de vraag in hoeverre ze de onderwijspraktijk echt zullen beïnvloeden. Zal het gebruik van de term ‘IAC’ in het buitengewoon onderwijs of de grotere nadruk in het decreet op terugkeer naar het gewoon onderwijs voor de praktijk echt een groot verschil maken? Idem voor de wijzigingen die de bestaande regelgeving minder vrijblijvend formuleren of bepaalde opdrachten of verwachtingen explicieter maken. Die ogen mooi, maar we kijken vooral uit naar hoe dat alles in de onderwijspraktijk daadwerkelijk zal doorwerken. Op zich is het natuurlijk wel belangrijk dat die zaken explicieter in de betreffende regelgeving geformuleerd worden. Dat schept alvast een steviger juridische basis om de realisatie ervan te monitoren en te ondersteunen.

3. Nog vragen

Over sommige zaken blijven we nog met vragen zitten.

Wat door sommige ouders als een rem op deelname aan inclusief onderwijs ervaren wordt, is de vaststelling dat wie daarvoor opteert als ouder zelf moet zorgen dat het kind na de schooltijd de nodige bijkomende therapieën of paramedische zorg krijgt – soms ook nog op eigen kosten. Wie kiest voor het buitengewoon onderwijs krijgt een totaalpakket waar dat allemaal – tijdens de schooltijd – in begrepen is. Is dat nu opgelost met de decretale bepaling dat een leersteuncentrum moet beschikken over ‘een multidisciplinair team van leerondersteuners waarin onderwijskundige, paramedische, sociale, psychologische en orthopedagogische expertises vertegenwoordigd zijn’ (art. 8)? Of komen we hier op het terrein van Welzijn en moeten we de oplossing in een betere samenwerking tussen Onderwijs en Welzijn zoeken?

Een andere hinderpaal voor sommige leerlingen en hun ouders is het (gepercipieerde?) verschil in civiel effect (voor de arbeidsmarkt) tussen een IAC in het gewoon onderwijs en een inhoudelijk overeenkomstig curriculum in het buitengewoon onderwijs. Is dat nu weggewerkt door de gelijk-schakeling van de terminologie waardoor een leerling een IAC nu zowel in het gewoon als in het buitengewoon onderwijs kan volgen?

In de conceptnota was sprake van een eventuele aanpassing van de regelgeving om voor kinderen en jongeren met een ernstige meervoudige beperking een volwaardig onderwijs- en zorgaanbod te kunnen realiseren. Is die analyse al gebeurd en zijn er aanpassingen doorgevoerd? In meldingen bij

¹⁹ Kinderrechtencommissariaat, *Voorontwerp decreet leerlingenbegeleiding: afstemming onderwijs-welzijn nodig*. Advies 2017-2018/1, <https://kinderrechten.be/advies/voorontwerp-decreet-leerlingenbegeleiding-afstemming-onderwijs-welzijn-nodig>.

onze Klachtenlijn merken we dat het vooral bij deze kinderen fout kan lopen in onderwijs, ook in het buitengewoon onderwijs. Ouders zien zich dan genoodzaakt hun kind thuis te houden of worden door de school soms zelfs gevraagd hun kind thuis te houden – vaak eerst deeltijds maar na een poosje voltijds.

4. Wat we missen: knipperlicht en meldpunt voor achterblijvende scholen

Een van de elementen in de conceptnota die sterk onze aandacht trok, was het voornemen om scholen voor gewoon onderwijs die achterblijven op het vlak van inclusie te versterken. Dat ging meer bepaald over scholen die meermaals (= bij verschillende aanvragen tot inschrijving) besluiten dat de aanpassingen die nodig zijn om een leerling bij hen een IAC (of een OV4-traject) te laten volgen, voor hen disproportioneel zijn. Die scholen, zo luidde het in de conceptnota, zullen een engagement moeten aangaan om hun competentie in het organiseren van inclusief onderwijs te verhogen.

Wat vinden we daarvan al terug in het voorliggende ontwerp van decreet? Enkele elementen daarin lijken alvast een stap vooruit te zijn:

- de mogelijkheid voor ouders om in het kader van het overleg over de afweging van de proportionaliteit van de nodige aanpassingen een beroep te doen op onafhankelijke CLB-bemiddeling (art. 187),²⁰
- de expliciete opdracht voor de onderwijsinspectie om bij de doorlichting van een school voor gewoon onderwijs na te gaan of de school bij dat afwegingsproces kwaliteitsvol te werk gaat (art. 138).²¹

Dat zijn zeker waardevolle elementen, maar daarmee heb je nog geen systematische monitoring van achterblijvende scholen die toelaat kort op de bal te spelen. In ons advies bij de conceptnota leersteun formuleerden we al vrij uitgebreid een voorstel om die achterblijvende scholen in kaart te brengen. We werken dat hieronder nog wat verder uit.

Breng achterblijvende scholen in kaart

Om achterblijvende scholen te kunnen versterken, moet je eerst weten welke scholen dat zijn. Daar is meer dan één kanaal voor nodig.

Installeer een knipperlichtfunctie op basis van beschikbare data

- Weigeringen en ontbindingen van een inschrijving moeten scholen nu al doorgeven aan het Agentschap voor Onderwijsdiensten (AGODI). Daar beschikt men dus alvast over een overzicht van doorgegeven geweigerde en ontbonden inschrijvingen. Dat laat op vrij eenvoudige wijze toe een knipperlichtfunctie te installeren die op permanente of zeer regelmatige basis aangeeft welke scholen voor gewoon onderwijs sneller en vaker een inschrijving van een leerling met een IAC- of OV4-verslag weigeren of ontbinden.²²
- Vergelijk die aantallen weigeringen/ontbindingen op regionale basis. We willen daarmee vermijden dat in een regio een ‘tweestromenlandschap’ ontstaat, met aan de ene kant meer zorgbrede/inclusieve scholen en aan de andere kant meer exclusieve scholen. Een analyse per gemeente of regio is daarom nodig.
- Hou daarbij voor elke school rekening met het aantal aanvragen tot inschrijving van een leerling met een IAC- of OV4-verslag en liefst ook met de zwaarte van de onderwijsnoden

²⁰ Zie hoger onder 1.5.2, pp. 5-6.

²¹ Zie hoger onder 1.5.3, p. 7.

²² Een leerling met een IAC- of een OV4-verslag mag eigenlijk niet geweigerd worden en moet ‘onder ontbindende voorwaarde’ ingeschreven worden. Maar dat sluit niet uit dat het in de praktijk misschien toch gebeurt.

van die leerlingen (o.m. het onderwijstype vermeld op het IAC- of OV4-verslag). En uiteraard ook met de capaciteit van de school. Juist door hun 'inclusieve reputatie' krijgen sommige scholen, in vergelijking met andere scholen in dezelfde regio juist meer van zulke aanvragen tot inschrijven, vaak ook van leerlingen met zwaardere onderwijsnoden. Het zou daarom fout zijn enkel naar het absolute aantal ontbonden inschrijvingen te kijken.

Organiseer een centraal meldpunt voor 'weigeringen onder de tafel'

- We merken in de meldingen die binnenkomen bij onze Klachtenlijn dat ouders die een kind met een beperking vragen in te schrijven in een school voor gewoon onderwijs soms gewoon wandelen gestuurd worden, zonder dat hun vraag geregistreerd wordt. Laat staan dat er een inschrijving onder ontbindende voorwaarde volgt. Ook die 'weigeringen onder de tafel' moeten in kaart gebracht worden om achterblijvende scholen in beeld te krijgen. Dat kan volgens ons best door een centraal meldpunt op te richten waar die ouders terecht kunnen.
- Ook andere instanties moeten bij dat centraal meldpunt een melding kunnen doen als ze van ouders horen over zo'n 'weigeringsattest'.
- Ook kinderen en jongeren zonder een IAC-verslag of OV4-verslag krijgen soms te maken met een onofficiële weigering (zonder weigeringsattest). Ook voor hen zou een melding bij datzelfde centraal meldpunt mogelijk moeten zijn. Maar dan is het – met het oog op de voormelde knipperlichtfunctie – van belang dat bij de melding gepreciseerd wordt of de leerling wel of niet een IAC- of OV4-verslag heeft (en voor welk type).

Vijf keer wandelen gestuurd

Op basis van een ADHD-diagnose en een emotionele stoornis kreeg de 9-jarige Sem van het CLB een verslag type 3. Omdat alle scholen met type 3 in de omgeving al volzet waren en zijn moeder Sem extreem lange busritten wilde besparen, klopte ze in de maand september bij vijf gewone basisscholen aan. Geen enkele schreef Sem onder ontbindende voorwaarde in. In vier scholen werd Sem onmiddellijk geweigerd op basis van het verslag. In één school mocht hij het enkele dagen proberen, maar ook die school zag een inschrijving niet zitten.

Sems moeder wou geen klacht indienen bij de Commissie Leerlingenrechten omdat ze zich bij de scholen toch niet welkom voelde. Ondertussen bleek Sem nog steeds ingeschreven in de gewone basisschool waar hij tot eind juni zat. Die school ging het engagement aan om in afwachting van de overstap naar het buitengewoon onderwijs Sem nog een schooljaar aan boord te houden.

Speel kort op de bal in het aanspreken van achterblijvende scholen

Het aanspreken van scholen die achterblijven op het vlak van inclusie lijkt ons een taak voor de onderwijsinspectie te zijn. Nu al bepaalt art. 38 §4, 1° van het decreet over de kwaliteit van onderwijs dat de inspectie zich voor het bepalen van de frequentie en de intensiteit van de doorlichtingen kan baseren op 'een reeks vooraf vastgestelde en meegedeelde gegevens met betrekking tot de instelling'. Daar kunnen ook die 'knipperlicht'-gegevens toe gerekend worden.

Maar net als bij het kwaliteitstoezicht op de handelingsgerichte diagnostische praktijk van CLB's het geval is,²³ lijkt het ons aangewezen dat de onderwijsinspectie ook hier korter op de bal kan spelen en dat het toezicht op scholen die achterblijven op het vlak van inclusie dus ook afzonderlijk van de doorlichting uitgevoerd kan worden.

We herhalen in dit verband wat we al schreven in ons advies bij de conceptnota leersteun:²⁴

²³ Zie art. 43bis van het onderwijskwaliteitsdecreet (<https://data-onderwijs.vlaanderen.be/edulex/document.aspx?docid=14129#273990>).

²⁴ Kinderrechtencommissariaat, *Conceptnota leersteun: stappen naar meer inclusief onderwijs*. Advies 2021-2022/3, <https://kinderrechten.be/advies/conceptnota-leersteun-stappen-naar-meer-inclusief-onderwijs>

Om werkzaam te kunnen zijn, zal zo'n monitoring op systematische basis dienen te gebeuren, waarbij per onderwijsniveau (basis- vs. secundair onderwijs) elke regio bijvoorbeeld eens om de twee of drie jaar onder de loep genomen wordt. Het gaat ook niet om een puur cijfermatige analyse. Kwalitatieve analyse van de geweigerde aanvragen (mèt eventueel vergelijking met de wel aanvaarde aanvragen) komt er ook bij kijken.

Besluit

In het voorliggende ontwerp van decreet leersteun zien we heel wat positieve elementen die kunnen helpen om scholen voor gewoon onderwijs meer inclusief te maken en kinderen en jongeren die dat nodig hebben, de nodige extra leersteun te bieden. De omvorming van de ondersteuningsnetwerken tot zelfstandige leersteuncentra, met een eigen 'referentiekader kwaliteitsvolle leersteun' en een eigen ambt van 'leerondersteuner', biedt volgens ons de potentie om de externe leersteun in het gewoon onderwijs beter te organiseren. Daarnaast bevat het ontwerp ook verschillende kleinere maatregelen die een positieve impact kunnen hebben, al is het uiteraard nog afwachten in welke mate die in de praktijk ook echt een verschil zullen maken.

Met betrekking tot de mate waarin het ontwerp van decreet daarmee tegemoetkomt aan de noden en zorgen van leerlingen en hun ouders die kiezen voor inclusief onderwijs, blijven er voor ons nog een aantal vragen.

Wat we vooral missen – als niet ingeloste verwachting die de conceptnota leersteun uit 2021 wekte – is een uitgewerkt plan om scholen voor gewoon onderwijs die achterblijven op het vlak van inclusie beter te monitoren, zodat de onderwijsinspectie hen, kort op de bal spelend, kan aanspreken om hun werking meer inclusief te organiseren.