Rekenhof



M-decreet en de zorg in het gewoon onderwijs

Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement
Brussel, april 2019

Rekenhof

M-decreet en de zorg in het gewoon onderwijs

Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 9 april 2019
Vlaams Parlement, 37-C (2018-2019) – Nr. 1

Inhoud

Lijst met afkortingen en begrippen 7

Samenvatting 9

Hoofdstuk 1
Inleiding 15
1.1 Onderzoeksdomein 15
1.2 Onderzoeksaanpak 17

Hoofdstuk 2
M-decreet 19
2.1 Definitie 19
2.2 Zorgbeleid en ondersteuning 19
2.3 Evolutie en verdeling leerlingen 22
2.4 Financiering 25

Hoofdstuk 3
Zorgbeleid van de school 27
3.1 Methode 27
3.2 Directeurs en zorgverantwoordelijken over het zorgbeleid 27
3.2.1 Beeldvorming en opvolging van leerlingen 27
3.2.2 Draagvlak voor zorgvisie 28
3.2.3 Omvang en taak van het zorgteam 28
3.2.4 Differentiatie en flexibele trajecten 30
3.2.5 Zittenblijven en oriëntatie 30
3.2.6 Beleid leerproblemen 32
3.2.7 Gedragsproblemen 32
3.2.8 Brede basiszorg 33
3.2.9 Inschrijven van leerlingen met een verslag 34
3.3 Leerkrachten en ouders over het algemeen zorgbeleid 34
3.3.1 Websurvey bij leerkrachten 34
3.3.2 Websurvey bij ouders 36
3.4 Conclusies 37

Hoofdstuk 4
Zorg en ondersteuning voor de leerling met specifieke onderwijsbehoeften 39
4.1 Zorg door de scholen 39
4.2 Ondersteuning door het CLB 42
4.2.1 Tevredenheid van de scholen over de CLB's 42
4.2.2 Bevraging bij vijf CLB's 43
4.3 Ondersteuning door het ondersteuningsnetwerk 46
4.3.1 Tevredenheid over de ondersteuningsnetwerken 46
4.3.2 Bevraging bij acht ondersteuningsnetwerken 47
4.4 Conclusies 53

Hoofdstuk 5
Eerste resultaten van de leerlingen met een gemotiveerd verslag 55
5.1 Resultaten van de leerlingen met een gemotiveerd verslag volgens de scholen 55
5.2 Eerste resultaten van de leerlingen met een gemotiveerd verslag op macro-niveau 56
5.3 Conclusies 61

Hoofdstuk 6
Algemene conclusies 63

Hoofdstuk 7
Aanbevelingen 65

Hoofdstuk 8
Reactie van de minister 67

Bijlage 1
Methodologie 71

Bijlage 2
Antwoord van de Vlaamse minister van Onderwijs 73

LIJST MET AFKORTINGEN EN BEGRIPPEN

ASO	Algemeen secundair onderwijs
BSO	Beroepssecundair onderwijs
CLB	Centrum voor leerlingenbegeleiding
GON	Geïntegreerd onderwijs
GSO	Gemeenschappelijk secundair onderwijs
HGD	Handelingsgerichte diagnostiek
IAC	Individueel aangepast curriculum
ION	Project inclusief onderwijs voor leerlingen met een attestering type 2
KSO	Kunstsecundair onderwijs
Leerling met een gemotiveerd verslag	De leerling die beschikt over een gemotiveerd verslag of daarmee gelijkgesteld. Gelijkgesteld is de leerling met een inschrijvingsverslag die voor de start van het ondersteuningsmodel GON-leerling was en voor wie de overgangsmaatregel van het M-decreet bepaalt dat het inschrijvingsverslag pas omgezet moet worden naar een gemotiveerd verslag als het type, opleidingsvorm of onderwijsniveau wijzigt
Leerling met een verslag	De leerling die beschikt over een verslag dat toegang geeft tot het buitengewoon onderwijs en die een individueel aangepast curriculum volgt in het gewoon onderwijs
M-decreet	Decreet van 21 maart 2014 betreffende maatregelen voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften
OKAN	Onthaalklas voor anderstalige nieuwkomers
OKI	Onderwijskansarmoede-indicator
REDICODIS	Remediërend, differentiërend, compenserend, dispenserend
SES	Socio-economische status
TADD	Tijdelijke aanstelling van doorlopende duur
TSO	Technisch secundair onderwijs

Samenvatting

Met het M-decreet beoogde de Vlaamse overheid meer inclusie van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften in het gewoon onderwijs. Zij voerde daartoe de verplichting in voor elke gewone school om een doorgedreven zorgbeleid te voeren en redelijke aanpassingen te doen voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. Zo nodig schrijft het CLB een gemotiveerd verslag of verslag op basis waarvan de school ondersteuning kan krijgen vanuit het buitengewoon onderwijs.

Het Rekenhof bevroeg 60 gewone scholen over hun zorgbeleid en de maatregelen die ze namen voor de leerlingen met een gemotiveerd verslag of verslag. Bijna de helft van die leerlingen had autisme, gevolgd door leerlingen met motorische problemen, leerlingen met taal- en spraakstoornissen, leerlingen in het basisaanbod en leerlingen met gedragsproblemen. Kleinere categorieën waren leerlingen met visuele problemen, leerlingen met een verstandelijke beperking en leerlingen met auditieve problemen.

Het Rekenhof beoordeelt de aandacht van de bevraagde scholen voor het zorgbeleid als positief. Veel scholen nemen maatregelen inzake leerlingenopvolging, brede basiszorg, gedifferentieerd werken en omgaan met leerproblemen. Scholen beschikken over een zorgteam om het zorgbeleid toe te passen en gaan naar eigen zeggen bewust om met zittenblijven. Ook de leerkrachten en ouders ervaren het zorgbeleid in het algemeen als positief. Uit het Rekenhofonderzoek kwamen echter ook aandachtspunten naar voren. In toenemend belang ging het om onvoldoende draagvlak voor de zorgvisie, wat kan leiden tot een leerkrachtafhankelijke brede basiszorg, de continuïteit van de zorg die beter kan en ook de inzetbaarheid en expertise van de zorgteams die niet altijd optimaal zijn. Scholen meldden ook dat ze het soms moeilijk hebben met leerlingen met gedragsproblemen.

De scholen deden heel wat aanpassingen voor leerlingen met een gemotiveerd verslag of verslag en vonden die doorgaans redelijk. Ze vonden aanpassingen onredelijk als de leerling veel individuele aandacht nodig had, wat vooral bij leerlingen met een verstandelijke beperking en leerlingen met gedragsproblemen het geval was.

Het Rekenhof bevroeg de scholen over de ondersteuning die ze kregen van de CLB's en van de ondersteuningsnetwerken die de overheid heeft ingevoerd voor ondersteuning vanuit het buitengewoon onderwijs. De scholen bleken daar eerder tevreden over. Van de CLB's appreciëren ze de geboden meerwaarde en de brede kijk op ondersteuningsnoden. Sommige scholen ervaarden dat de CLB's de zorgmaatregelen vanuit de school heel kritisch bekijken en streng zijn in het toestaan van ondersteuning. Wat betreft de ondersteuningsnetwerken, waren de scholen tevreden over de meerwaarde voor leerlingen en leerkrachten en de flexibele ondersteuning. Ze ondervonden echter soms een nog zoekende werking, een deskundigheid in ontwikkeling en onvoldoende uren ondersteuning. Het Rekenhof bevroeg ook de CLB's en de ondersteuningsnetwerken. Die vonden dat er tussen scholen verschillen bestaan in de maatregelen die ze nemen in de brede basiszorg en de verhoogde zorg (fases 0 en 1 van het zorgcontinuüm). Bij sommige scholen zouden die fases nog te weinig zijn uitgebouwd. De ondersteuningsnetwerken vonden trouwens dat sommige CLB's niet streng genoeg zijn voor scholen die hun zorg onvoldoende uitbouwen. Ze stelden daarnaast dat een gebrek aan een eigen juridisch kader en bijbehorende middelen hun werking beperkt.

Hoewel de directies en zorgleerkrachten van oordeel zijn dat leerlingen met een gemotiveerd verslag doorgaans het gemeenschappelijk curriculum kunnen volgen, zijn de leerkrachten niet positief over de gevolgen van het M-decreet voor de studieresultaten. Ze zijn niet overtuigd dat die leerlingen voldoende leerwinst boeken en stellen dat ze soms onvoldoende tijd en aandacht kunnen besteden aan de andere leerlingen. Ze kunnen zich maar beperkt vinden in de principes van het M-decreet.

M-decreet en de zorg in het gewoon onderwijs

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Onderzoeksdomein

Het M-decreet dateert van 21 maart 2014. M staat voor: maatregelen voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. Het M-decreet regelt hoe het Vlaamse onderwijs moet omgaan met leerlingen die door een beperking, stoornis of handicap niet zomaar de lessen kunnen volgen in een gewone school. Het M-decreet is van toepassing op het basis- en secundair onderwijs sinds het schooljaar 2015-2016.

Er bestaat gewoon en buitengewoon basis- en secundair onderwijs. Het buitengewoon basisonderwijs biedt aangepast onderwijs, opvoeding, verzorging en therapie aan leerlingen van wie de totale persoonlijkheidsontwikkeling tijdelijk of permanent, niet of onvoldoende door het gewoon onderwijs kan worden verzekerd. Voor het buitengewoon secundair onderwijs komen personen met een handicap vanaf 13 tot 21 jaar in aanmerking.

De onderstaande tabellen en grafiek geven weer hoeveel leerlingen in Vlaanderen school liepen in het schooljaar 2017-2018 en wat het budget is per onderwijsniveau.

Tabel 1 – Aantal leerlingen in het basisonderwijs (kleuter- en lager) en secundair onderwijs in het schooljaar 2017-2018

Onderwijsniveau	Aantal leerlingen (in eenheden)	Aantal leerlingen (procentueel)
Gewoon basisonderwijs	702.568	96,38%
Buitengewoon basisonderwijs	26.366	3,62%
Basisonderwijs	**728.934**	**100,00%**
Gewoon secundair onderwijs	421.975	95,40%
Buitengewoon secundair onderwijs	20.331	4,60%
Secundair onderwijs	**442.306**	**100,00%**
Totaal	1.171.240	100,00%

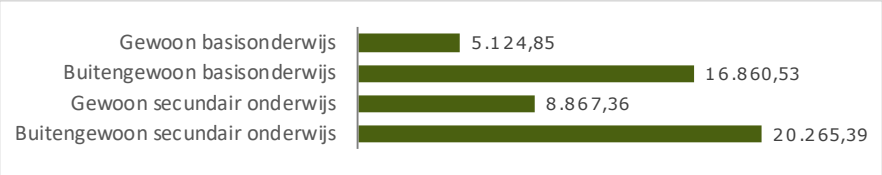
Bron: Statistisch jaarboek van het Vlaams onderwijs 2017-2018

Tabel 2 – Budget van het basis- en secundair onderwijs voor het jaar 2018

Onderwijsniveau	Budget (in duizend euro)	Budget (procentueel)
Gewoon basisonderwijs	3.618.706	89,03%
Buitengewoon basisonderwijs	445.590	10,97%
Basisonderwijs	**4.064.296**	**100,00%**
Gewoon secundair onderwijs	3.897.976	90,40%
Buitengewoon secundair onderwijs	413.718	9,60%
Secundair onderwijs	**4.311.694**	**100,00%**
Totaal	8.330.465	100,00%

Bron: Statistisch jaarboek van het Vlaams onderwijs 2017-2018

Grafiek 1 – Kostprijs in euro per leerling per onderwijsniveau voor het jaar 2018



Bron: Statistisch jaarboek van het Vlaams onderwijs 2017-2018

Met het M-decreet beoogde de Vlaamse overheid meer inclusie van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften in het gewoon onderwijs. Zij voerde daartoe de verplichting in voor elke gewone school om een doorgedreven zorgbeleid te voeren en redelijke aanpassingen te doen voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. De CLB's en het buitengewoon onderwijs moeten de gewone school daarbij ondersteunen.

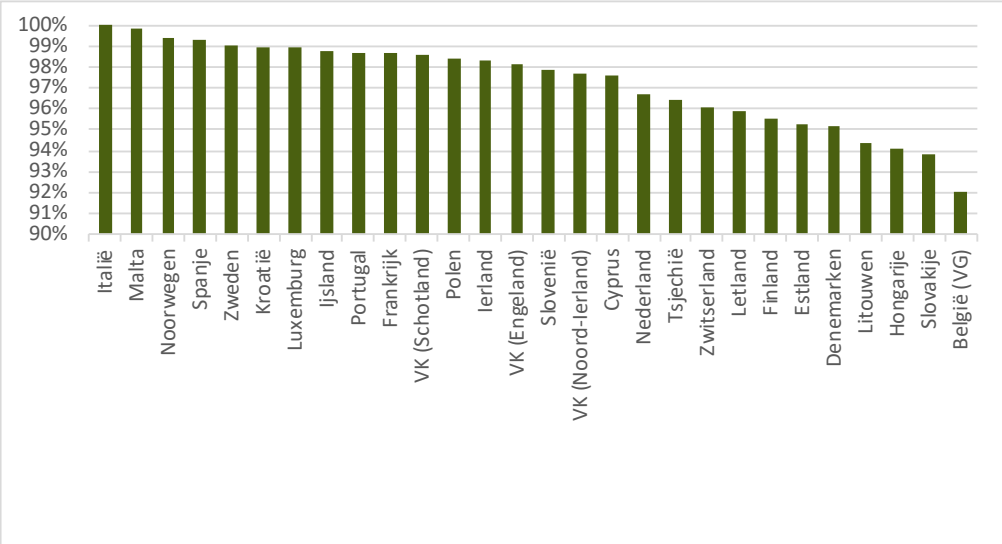
Sinds de jaren negentig steeg de deelname aan het buitengewoon onderwijs. Uit de onderstaande tabel blijkt dat de deelname aan het buitengewoon onderwijs vóór de inwerkingtreding van het M-decreet (2015-2016) in het lager onderwijs begon te dalen en in het secundair onderwijs nog steeg. Het aandeel van het buitengewoon onderwijs is in Vlaanderen in vergelijking met andere Europese landen hoog (zie onderstaande grafiek), terwijl de Vlaamse overheid zich verbonden had tot meer inclusie, ook in het onderwijs. Dat ligt vast in zowel het decreet over het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid (2008), als het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (2009).

Tabel 3 – Procentueel aandeel van het buitengewoon onderwijs

Schooljaar	Lager onderwijs (zonder kleuteronderwijs)	Secundair onderwijs
2008-2009	6,7	4,1
2009-2010	6,8	4,2
2010-2011	6,9	4,4
2011-2012	6,9	4,5
2012-2013	6,8	4,6
2013-2014	6,6	4,7
2014-2015	6,3	4,7
2015-2016	5,7	4,6
2016-2017	5,4	4,6
2017-2018	5,7	4,6

Bron: Databanken onderwijsministerie

Grafiek 2 – Percentage leerlingen in de EU in inclusief onderwijs (gegevens per land van schooljaar 2014-2015)



Bron: EASIE (European Agency Statistics on Inclusive Education), 2016 Dataset Cross Country Report

In de grafiek wordt inclusief onderwijs beschouwd als onderwijs waar leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften voor het grootste deel – 80% of meer – van de schoolweek onderwijs volgen in gewone klassen samen met hun leeftijdsgenoten. Een aantal landen uit Zuid-Europa, zoals Italië en Spanje, komen naar voren als landen met veel inclusie. Het gaat echter om landen die – in tegenstelling tot landen als Nederland en België – vóór hun toetreding tot de EU geen traditie hadden in speciaal onderwijs voor kinderen met een handicap[1].

1.2 Onderzoeksaanpak

Het Rekenhof zocht een antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

1. Stemmen gewone scholen hun zorg af op de specifieke onderwijsbehoeften van de leerlingen?
2. Ondersteunen de CLB's en het buitengewoon onderwijs de gewone scholen in de afstemming van hun zorg op de specifieke onderwijsbehoeften van leerlingen?
3. Wat zijn de eerste resultaten van het M-decreet?

Dit verslag schetst in hoofdstuk 2 de regeling van het M-decreet. In hoofdstuk 3 geeft het een algemeen beeld van het zorgbeleid van de scholen. Het behandelt vervolgens in hoofdstuk 4 de praktijk van de zorg en ondersteuning voor de leerling met specifieke onderwijsbehoeften. In hoofdstuk 5 komen de resultaten van de leerlingen met een gemotiveerd verslag aan bod.

Voor zijn onderzoek heeft het Rekenhof gebruik gemaakt van bestanden van de administratie en bevroeg het scholen, ondersteuningsnetwerken en CLB's. Ook steunde het op websurveys bij leerkrachten en ouders.

[1] Bron: Education and disability/special needs, policies and practices in education, training and employment for students with disabilities and special educational needs in the EU, NESSE 2013.

Het Rekenhof heeft zijn onderzoek op 16 januari 2018 aangekondigd bij de Vlaamse minister van Onderwijs, de algemeen directeur van het departement Onderwijs en Vorming, de administrateur-generaal van het AgODi, de inspecteur-generaal van de onderwijsinspectie en de voorzitter van het Vlaams Parlement. Op 12 februari 2019 heeft het Rekenhof het ontwerpverslag bezorgd aan de Vlaamse minister van Onderwijs. Gelijktijdig werd het ontwerpverslag gestuurd naar de algemeen directeur van het departement Onderwijs en Vorming en de administrateur-generaal van het AgODi. Zij hebben gereageerd op respectievelijk 4 maart 2019 en 12 maart 2019. De minister heeft geantwoord op 28 maart 2019. Het verslag houdt rekening met de reacties. Het antwoord van de minister wordt samengevat in hoofdstuk 8 en is integraal opgenomen als bijlage 2.

HOOFDSTUK 2

M-decreet

2.1 Definitie

Het M-decreet beoogt een verschuiving van leerlingen van het buitengewoon naar het gewoon onderwijs. Het wil meer inclusie van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften in het gewoon onderwijs. De gewone school maakt geen *draagkrachtafweging* meer zoals vroeger. Voortaan moet ze aantonen dat ze samen met de ouders en het CLB redelijke aanpassingen zoekt. Kinderen met specifieke onderwijsbehoeften hebben daar recht op.

Het decreet definieert de leerling met specifieke onderwijsbehoeften als de leerling met langdurige en belangrijke participatieproblemen die te wijten zijn aan het samenspel tussen:

- één of meer functiebeperkingen op mentaal, psychisch, lichamelijk of zintuiglijk vlak;
- beperkingen bij de uitvoering van activiteiten;
- persoonlijke en externe factoren.

2.2 Zorgbeleid en ondersteuning

Het M-decreet vraagt dat de school een doorgedreven zorgbeleid voert. De school moet werken volgens een zorgcontinuüm met brede basiszorg, verhoogde zorg, uitbreiding van zorg en eventueel een individueel aangepast curriculum. De onderstaande figuur vat het zorgcontinuüm samen.

Figuur 1: Zorgcontinuüm volgens het M-decreet

Fase 0 **Brede basiszorg**	**Fase 1** **Verhoogde zorg**	**Fase 2** **Uitbreiding van zorg**	**Fase 3** **Individueel aangepast curriculum (IAC)**
School		Externe ondersteuning	
• School biedt krachtige leeromgeving, volgt leerlingen systematisch op, vermindert risicofactoren en versterkt beschermende factoren • Gericht op alle leerlingen	• School doet redelijke aanpassingen in de vorm van REDICODIS-maatregelen voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften • Geen verslag of diagnose vereist	• CLB start proces op van HGD • CLB bepaalt welke bijkomende inzet van middelen, hulp of expertise wenselijk is, alsook omvang en duur • CLB stelt zo nodig gemotiveerd verslag op dat recht geeft op ondersteuning door buitengewoon onderwijs en door ondersteuningsnetwerken • Geen diagnose meer vereist sinds 2018-2019	• CLB stelt verslag op voor buitengewoon onderwijs of voor een individueel aangepast curriculum in het gewoon onderwijs • Diagnose vereist

In de fase 0 en 1 dient de school de zorg op zich te nemen. CLB-medewerkers ondersteunen de leerkrachten wel in de klaswerking door hen tips te geven en te coachen. In fase 2 en 3 kan de school een beroep doen op externe ondersteuning.

- De brede basiszorg (fase 0) is gericht op de ontwikkeling van alle leerlingen. De school tracht problemen te voorkomen door een krachtige leeromgeving te bieden, de leerlingen systematisch op te volgen en actief te werken aan het verminderen van risicofactoren en aan het versterken van beschermende factoren.
- In de fase van de verhoogde zorg (fase 1) hebben de leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften recht op redelijke aanpassingen van de school in de vorm van REDICODIS-maatregelen[2]. Daarvoor is geen verslag of diagnose vereist. Het is een belangrijke vernieuwing van het M-decreet. De school geeft de nodige zorg, zonder dat daarvoor formaliteiten vereist zijn.
- In de fase van de uitbreiding van zorg (fase 2) zet de school de maatregelen uit de fase van verhoogde zorg onverkort verder en start het CLB een proces op van HGD (handelingsgerichte diagnostiek). Het CLB richt zich daarbij op een uitgebreide analyse van de onderwijs- en opvoedingsbehoeften van de leerling en op de ondersteuningsbehoeften van de leerkracht(en) en ouders. Het CLB bepaalt in samenspraak met de school en de ouders welke bijkomende inzet van middelen, hulp of expertise, ten aanzien van de school of de leerling, al dan niet in zijn context, wenselijk is, alsook de omvang en de duur daarvan. Het CLB kan een gemotiveerd verslag opstellen dat recht geeft op ondersteuning vanuit het buitengewoon onderwijs. Daarvoor was tot het schooljaar 2017-2018 een diagnose vereist. Die verplichting geldt niet meer sinds het schooljaar 2018-2019. Het CLB motiveert in het verslag dat de inzet van de ondersteuning, in combinatie met compenserende of dispenserende maatregelen, nodig en voldoende geacht wordt om de leerling het gemeenschappelijk curriculum te laten volgen. De leerlingen met een gemotiveerd verslag omvatten in dit rapport ook de leerlingen met een inschrijvingsverslag die voor de start van het ondersteuningsmodel GON-leerling waren en voor wie de overgangsmaatregel van het M-decreet bepaalt dat het inschrijvingsverslag pas omgezet moet worden naar een gemotiveerd verslag als het type, opleidingsvorm of onderwijsniveau wijzigt[3].
- In de fase van een individueel aangepast curriculum (fase 3) stelt het CLB een verslag op dat toegang verleent tot het buitengewoon onderwijs, omdat de maatregelen die nodig zijn om met de leerling binnen het gemeenschappelijk curriculum te blijven, onvoldoende of onredelijk zijn. De leerling met een verslag voor het buitengewoon onderwijs (verder de leerling met een verslag) behoudt het recht om zich in te schrijven in een gewone school, onder ontbindende voorwaarde. De inschrijving in de gewone school is pas definitief als er afspraken zijn over de studievoortgang van de leerling op basis van een individueel aangepast curriculum, namelijk over de leerdoelen op maat van de leerling, gekozen door de klassenraad in afstemming met de ouders, waar mogelijk de leerling, de CLB-medewerker en in voorkomend geval externe ondersteuners, vertrekkende van de ontwikkelingsdoelen en de leerdoelen die het bereiken van de eindtermen beogen. Ook voor die leerlingen kan de gewone school ondersteuning krijgen vanuit het buitengewoon onderwijs.

---

[2] REDICODIS staat voor REmediërend (leerhulp), DIfferentiërend (toestaan van beperkte variatie), COmpenserend (inschakelen van hulpmiddelen), DISpenserend (toevoegen of weglaten van (leer)doelen).

[3] Een gemotiveerd verslag is formeel gezien een objectief gegeven. Verder in dit rapport wordt echter duidelijk dat ook een aantal contextfactoren een rol spelen, zoals het zorgbeleid van een school en de strengheid van het CLB. Het is aannemelijk dat de discretionaire ruimte verschilt tussen de verschillende types.

Het gemotiveerd verslag van het CLB (fase 2) moet de specifieke deskundigheid omschrijven die vereist is vanuit een of meer types van buitengewoon onderwijs:

- Type basisaanbod: voor kinderen met specifieke onderwijsbehoeften voor wie het gemeenschappelijk curriculum met redelijke aanpassingen niet haalbaar is in een school voor gewoon onderwijs[4]. Dat type vervangt sinds september 2015 geleidelijk de types 1 en 8.
- Type 1: voor kinderen met een licht mentale handicap (in afbouw).
- Type 2: voor kinderen met een verstandelijke beperking.
- Type 3: voor kinderen met een emotionele of gedragsstoornis, maar zonder verstandelijke beperking.
- Type 4: voor kinderen met een motorische beperking.
- Type 5: voor kinderen in een ziekenhuis, een preventorium of een residentiële setting.
- Type 6: voor kinderen met een visuele beperking.
- Type 7: voor kinderen met een auditieve beperking of een spraak- of taalstoornis zonder verstandelijk beperking.
- Type 8: voor kinderen met ernstige leerstoornissen (in afbouw).
- Type 9: voor jongeren met een autismespectrumstoornis, maar zonder verstandelijke beperking (sinds september 2015).

Uit een verslag buitengewoon onderwijs (fase 3) moet blijken:

- dat de fases van het zorgcontinuüm voor de betrokken leerling werden doorlopen;
- dat de aanpassingen, waaronder REDICODIS-maatregelen die nodig zijn om de leerling binnen het gemeenschappelijk curriculum te blijven meenemen, ofwel disproportioneel, ofwel onvoldoende zijn;
- dat de onderwijsbehoeften van de leerling werden omschreven met toepassing van een classificatiesysteem dat wetenschappelijk onderbouwd is en steunt op een interactionele visie en een sociaal model van handicap[5];
- dat de onderwijsbehoeften niet louter toe te schrijven zijn aan een SES[6]-kenmerk van de leerling;
- welk type voor de leerling van toepassing is; de bepaling van het type vereist een diagnostiek.

Vóór het M-decreet bestond de GON- en ION-regeling (geïntegreerd onderwijs en inclusief onderwijs). Ze hield in dat de gewone school voor haar leerlingen met geattesteerde zorgnoden ondersteuning kreeg. Een personeelslid uit het buitengewoon onderwijs kwam de leerling in het gewoon onderwijs ondersteunen gedurende een vast aantal uren per week. Die ondersteuning werd op basis van een gemotiveerd verslag of verslag door het M-decreet voortgezet in de schooljaren 2015-2016 en 2016-2017. Sinds het schooljaar 2017-2018 is een nieuwe ondersteuningsregeling van kracht. Voor de groep leerlingen type 2, 4, 6 en 7 auditieve beperking (de zogenaamde kleine types) blijft de leerlinggerichte ondersteuning van toepassing door scholen voor buitengewoon onderwijs. Voor de groep leerlingen type basisaanbod,

---

4 Voor een goed begrip: de definitie van de types in het decreet bepaalt het *aanbod* in het *buitengewoon* onderwijs. Als een CLB een gemotiveerd verslag opmaakt, verwijst het type naar de *expertise* die nodig is om de leerling in het *gewoon* onderwijs te ondersteunen.

5 Het VN-verdrag vraagt dat de gebruikelijke medische benadering van handicap evolueert naar een sociale benadering.

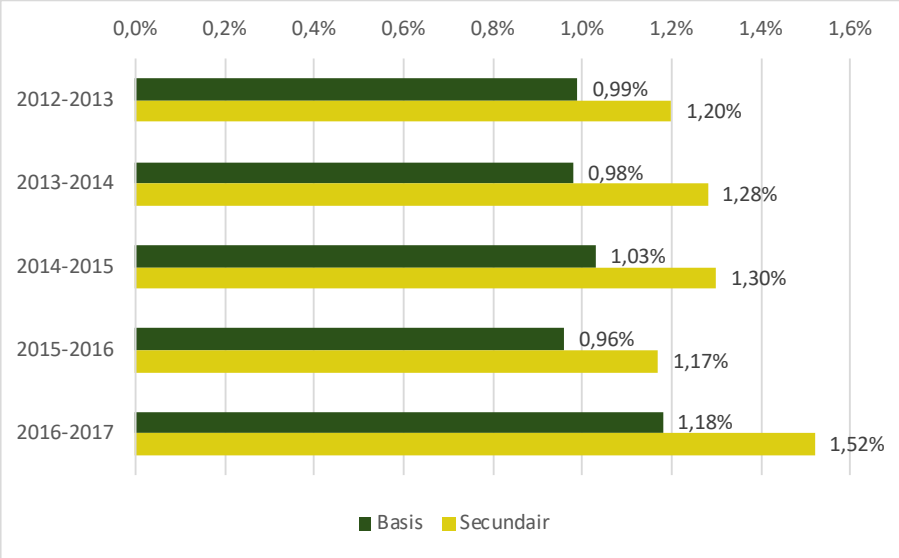
6 Socio-economische status.

3, 9 of 7 spraak- of taalstoornis (de zogenaamde brede types) worden ondersteuningsnetwerken ingesteld. Het zijn samenwerkingsverbanden tussen scholen voor gewoon onderwijs en voor buitengewoon onderwijs, CLB's en pedagogische begeleidingsdiensten[7]. De school krijgt geen vast aantal uren meer per leerling met een gemotiveerd verslag of verslag. Ze moet de leerlingen met een gemotiveerd verslag of verslag waarvoor ze ondersteuning wil krijgen, aanmelden bij het ondersteuningsnetwerk. Dat beslist welke ondersteuning het aan de school geeft.

2.3 Evolutie en verdeling leerlingen

De onderstaande grafiek toont de evolutie van het aandeel leerlingen met een gemotiveerd verslag.

Grafiek 3 – Evolutie aandeel leerlingen met ondersteuning

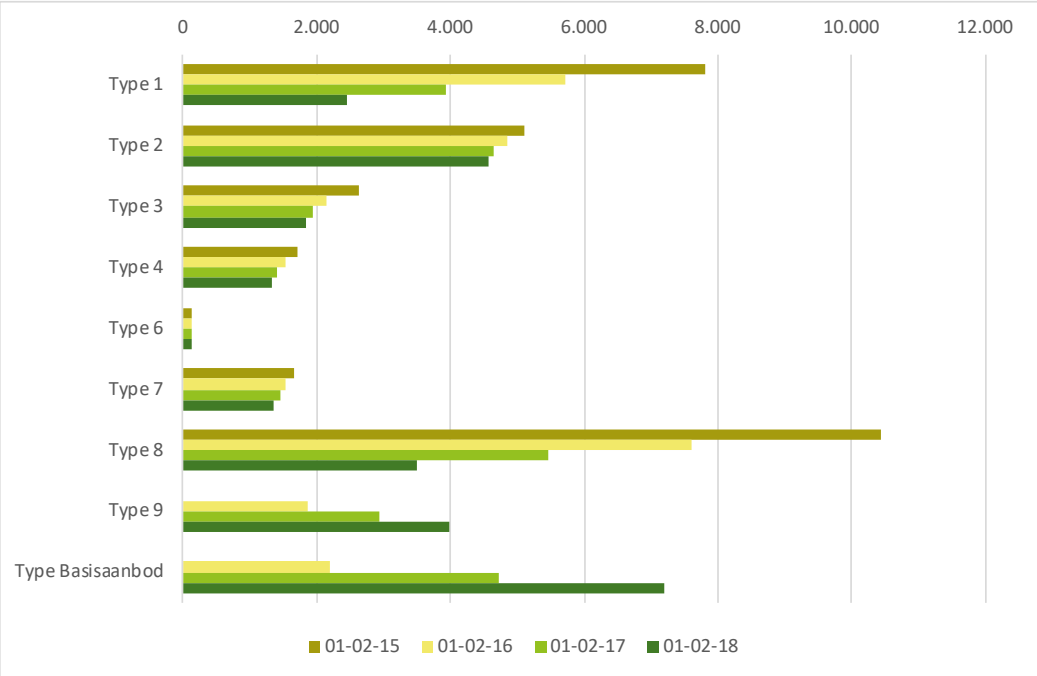


Bron: Databanken onderwijsministerie

De onderstaande grafieken tonen een globale daling van het aantal leerlingen in het buitengewoon basisonderwijs en buitengewoon secundair onderwijs. Type 9 en type basisaanbod kennen daarentegen sinds hun invoering in 2015 een sterke toename. Nuancering bij deze evolutie is dat beide types nieuw zijn, maar ook dat leerlingen die voordien naar bestaande types doorverwezen werden, nu bij de nieuwe types terechtkomen.

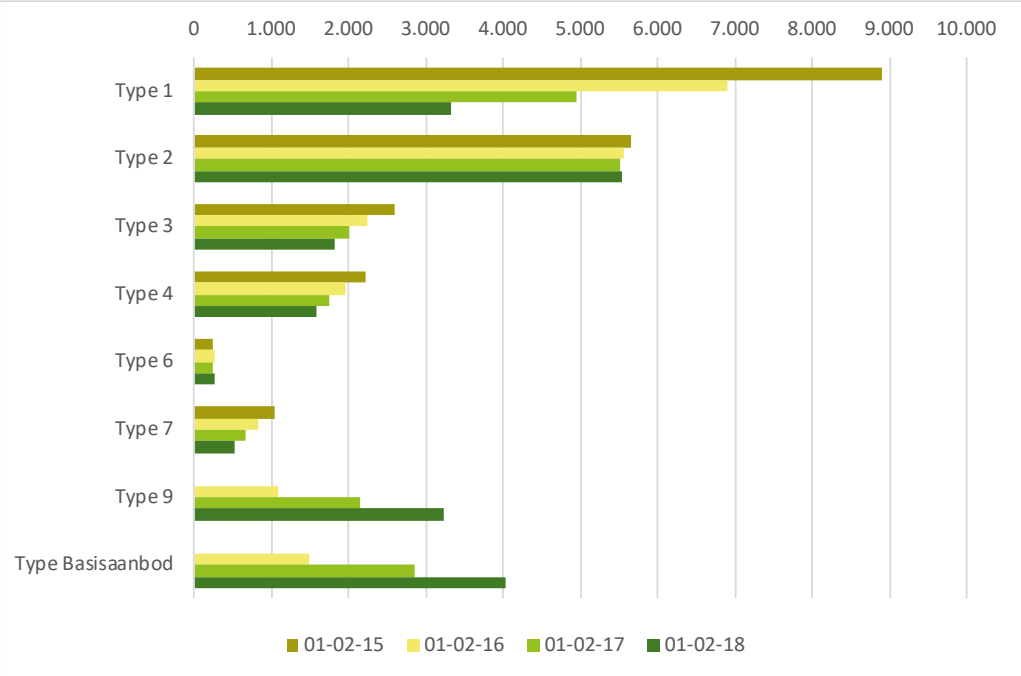
7 De pedagogische begeleidingsdiensten staan in voor de externe professionele ondersteuning van de scholen in hun zorg voor de kwaliteit van hun onderwijsactiviteiten bij de uitvoering van hun opvoedingsproject. Ze ondersteunen de beroepsbekwaamheid van de personeelsleden in het kader van het onderwijs aan leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften.

Grafiek 4 – Verdeling leerlingen in het buitengewoon basisonderwijs



Bron: Statistisch jaarboek van het Vlaams onderwijs 2014-2015, 2015-2016, 2016-2017 en 2017-2018

Grafiek 5 – Verdeling leerlingen in het buitengewoon secundair onderwijs



Bron: Statistisch jaarboek van het Vlaams onderwijs 2014-2015, 2015-2016, 2016-2017 en 2017-2018

De onderstaande tabel geeft de verdeling weer van de leerlingen met een gemotiveerd verslag of verslag per type in het gewoon basis- en secundair onderwijs voor het schooljaar 2017-2018. Het totaal aantal leerlingen bedraagt 28.679. Beide onderwijsniveaus tellen samen 3.345 scholen, wat neerkomt op een gemiddelde van 8,6 leerlingen per school.

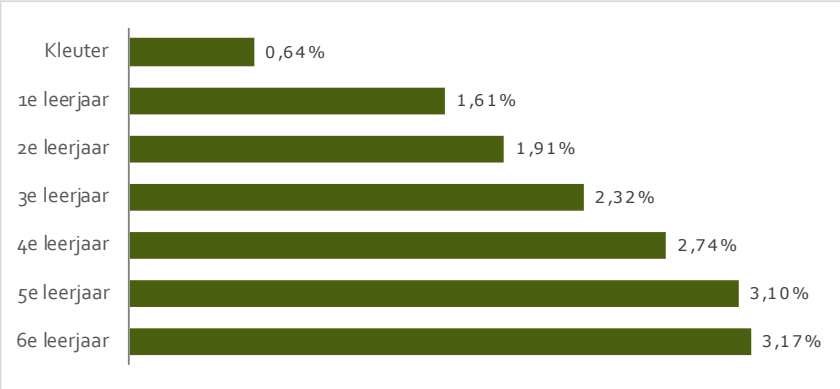
Tabel 4 – Aantal leerlingen met een gemotiveerd verslag of verslag per type in het gewoon onderwijs in het schooljaar 2017-2018

Type	Aantal leerlingen (in eenheden)
Type 2	412
Type 3	2.375
Type 4	5.216
Type 6	641
Type 7	3.754
Type 9	13.459
Type Basisaanbod	2.822
Totaal	28.679

Bron: Databanken onderwijsministerie

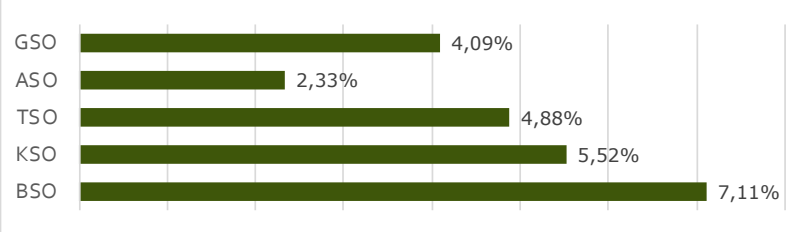
De volgende grafieken geven het aandeel leerlingen met gemotiveerd verslag per leerjaar voor het basisonderwijs en per onderwijsvorm voor het secundair onderwijs.

Grafiek 6 – Aandeel leerlingen met gemotiveerd verslag over kleuter- en leerjaren lager onderwijs (schooljaar 2017-2018)



Bron: Databanken onderwijsministerie

Grafiek 7 – Aandeel leerlingen met gemotiveerd verslag over onderwijsvormen secundair onderwijs (schooljaar 2017-2018)



Bron: Databanken onderwijsministerie[8]

[8] Er is alleen rekening gehouden met leerlingen bij wie de onderwijsvorm bekend is, inclusief zevende jaren secundair onderwijs.

In het basisonderwijs stijgt het aandeel leerjaar na leerjaar. Blijkbaar vergt het een zekere tijd vooraleer een schoolteam beschikt over een goed beeld van een leerling en de verschillende fases van het zorgcontinuüm doorlopen zijn. In het secundair onderwijs is het aandeel leerlingen met gemotiveerd verslag in het BSO drie keer groter dan in het ASO.

2.4 Financiering

Voor de ondersteuning vanuit het buitengewoon onderwijs van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften heeft de overheid een nieuwe financiering uitgewerkt. Voor het schooljaar 2017-2018 had ze een budget samengebracht uit vier bronnen:

- de GON- en ION-middelen, die ongeveer 63 miljoen euro bedroegen;
- de middelen uit de waarborgregeling van het M-decreet, namelijk 25 miljoen euro[9];
- het budget voor de competentiebegeleiders van 3,6 miljoen euro[10];
- een bijkomend budget van 15 miljoen euro.

Van het totale budget werd in de schooljaren 2017-2018 en 2018-2019 rechtstreeks een budget afgehouden voor ondersteuning van de groep leerlingen type 2, 4, 6 en 7 auditieve beperking, (de kleine types). De voorafname gebeurt op basis van het aantal dergelijke leerlingen die zijn ingeschreven in een gewone school. Ze krijgen een gegarandeerde leerlinggerichte ondersteuning en voor deze leerlingen kan ook leerkracht- of teamgerichte ondersteuning gegeven worden. Het budget wordt uitgekeerd aan de school voor buitengewoon onderwijs die de ondersteuning aan de leerling biedt. Hoeveel uren steun een kind krijgt, hangt in het nieuwe model af van zijn noden. Voor het schooljaar 2018-2019 werd naast de afhouding van een budget nog een overgangsmaatregel getroffen met bijkomende omkadering (budget van 16,7 miljoen euro) in aanloop naar een nieuwe open-end-regeling vanaf 1 september 2019.

Voor de overblijvende groep kinderen (type basisaanbod, 3, 9 of 7 spraak- of taalstoornis), de zogenaamde brede types, richt de regeling ondersteuningsnetwerken in, die het ondersteuningsbudget ontvangen voor de scholen die bij het netwerk aangesloten zijn. Het ondersteuningsnetwerk bepaalt het aantal uren ondersteuning dat een school ontvangt. Het budget van het ondersteuningsnetwerk steunt voor 70% op het totaal aantal leerlingen van zijn gewone scholen en voor 30% op het aantal kinderen met geattesteerde zorgnoden. Tijdens de transitieperiode zijn hierop twee correcties. Er is, via een garantiefonds, een compensatie voor onderwijsnetten die door de 70/30-sleutel verlies lijden. Daarnaast is er de gefaseerde afbouw van de historische GON-begeleidingseenheden voor de brede types. Het ondersteuningsnetwerk ondersteunt het onderwijzend personeel en het kind dat de ondersteuning nodig heeft.

---

[9] Het decreet voorziet in een waarborgregeling waarbij het buitengewoon onderwijs de omkadering van vóór de inwerkingtreding van het decreet behoudt en die inzet voor de ondersteuning van het gewoon onderwijs. Het M-decreet wilde uitdrukkelijk geen besparing zijn.

[10] De pedagogische begeleidingsdiensten zetten competentiebegeleiders in om de school te helpen optimaal om te gaan met leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften.

HOOFDSTUK 3

Zorgbeleid van de school

3.1 Methode

Om een algemeen beeld te krijgen van de zorg in scholen, bevroeg het Rekenhof zestig scholen over hun zorgbeleid voor àlle leerlingen. Het gebruikte daarvoor een aantal indicatoren gebaseerd op de wetenschappelijke literatuur rond zorgbeleid van scholen. De zorg van de school voor de leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften zoals die werd ingevoerd door het M-decreet, komt aan bod in de volgende hoofdstukken.

Het Rekenhof selecteerde voor de steekproef 30 basis- en 30 secundaire scholen. Per school heeft het een semigestructureerd interview afgenomen met directeurs en zorgverantwoordelijken.

Het Rekenhof heeft ook een onlinebevraging uitgevoerd bij leerkrachten. Met een aantal uitspraken en vragen werd getracht een beeld te krijgen van hoe leerkrachten[11] het zorgbeleid in hun school ervaren. Ook de ouders van die leerlingen werden online bevraagd.

Bijlage 1 geeft meer uitleg over de selectie- en interviewmethode en de onlinebevragingen.

3.2 Directeurs en zorgverantwoordelijken over het zorgbeleid

3.2.1 Beeldvorming en opvolging van leerlingen

Zowel basis- als secundaire scholen trachten een goed beeld van hun leerlingen te krijgen.

Basisscholen nemen genormeerde toetsen af om de ontwikkeling van hun leerlingen te monitoren. De toetsen van het leerlingvolgsysteem van de vrije CLB's zijn de meest gebruikte. De meeste scholen nemen de voortgangstoetsen één of meer keren per jaar af bij al hun leerlingen. Een beperkt aantal scholen opteert ervoor de toetsen alleen af te nemen bij leerlingen die tekorten vertonen of gebruikt eigen ontwikkelde of methodegebonden toetsen. (Klas) observaties, kind- en oudergesprekken, klasbesprekingen en (zorg)teamoverleg vervolledigen het beeld. Alle basisscholen houden de beeldvorming van hun leerlingen, zowel de cognitieve als de socio-emotionele ontwikkeling, alsook de geboden zorgmaatregelen, bij in een digitaal leerlingvolgsysteem. Het basisonderwijs kent een grote verscheidenheid aan dergelijke systemen[12]. De meeste bevraagde scholen zijn tevreden over hun leerlingvolgsysteem.

---

[11] Alleen leerkrachten die een leerling met een gemotiveerd verslag in de klas hadden, werden bevraagd.

[12] Uit het Rekenhofrapport *Gelijke onderwijskansen in het gewoon basisonderwijs* bleek dat het leerlingvolgsysteem een belangrijk instrument is voor de beeldvorming en de leerresultaten van de leerlingen. De geïnterviewde basisscholen maakten het meest gebruik van Smartschool, School-on-Line, Questi en iOmniwize. Daarna volgen Broeckx, ikKlik (kleuteronderwijs), Wisa, Informat, Zorgkompas en VOLG. Twee basisscholen ontwikkelden een eigen leerlingvolgsysteem.

Zo zijn er systemen die per ondersteuningsproblematiek een lijst bevatten van REDICODIS-maatregelen en tips. Een kwart van de directeurs echter vond hun leerlingvolgsysteem toch te weinig overzichtelijk of te tijdrovend. Die kritiek was niet gebonden aan één bepaald systeem. De meerwaarde op zich werd niet in twijfel getrokken.

Secundaire scholen wijzen ouders en leerlingen al bij de inschrijving op het belang om hen een zo volledig mogelijk beeld van de leerling te schetsen. Een leerling heeft dan in principe al een onderwijsloopbaan van minstens negen jaar achter de rug. De meeste scholen nemen tijd voor een intakegesprek. De afgifte van de BASO-fiche[13] bij de inschrijving is geen verplichting. Ze wordt dan ook slechts door de helft van de bevraagde secundaire scholen met een eerste graad gebruikt. Die scholen zien de fiche als een goede vertrekbasis, maar zijn zich wel bewust van de beperkingen: niet alle ouders brengen die mee of de fiche blijkt achteraf onvolledig[14]. Contacten met de vorige (basis)school zijn ook een goede vertrekbasis. Opvolging gebeurt zowel via formele kanalen (toetsen, examens, klassenraden, zorgoverleg, oudercontacten, reflectiemomenten op het einde van een graad) als informele kanalen (leraarskamer, losse gesprekken met leerling of ouders). Ook de secundaire scholen houden de beeldvorming van hun leerlingen bij in een digitaal leerlingvolgsysteem. 90% van de geïnterviewde secundaire scholen gebruikt Smartschool.

3.2.2 Draagvlak voor zorgvisie

De meeste bevraagde scholen waren van mening dat hun zorgvisie over het algemeen voldoende bekend is en gedragen wordt. Voor een tiental scholen was dat minder het geval. Enkele hadden nog maar net een zorgbeleid uitgetekend, de rest had moeite om het hele team gelijkgericht te laten werken. Bij die laatste categorie was de brede basiszorg nog sterk leerkrachtafhankelijk, waardoor sommige leerkrachten, vooral in secundaire scholen, sneller leerlingen doorverwijzen naar het zorgteam. Als belangrijkste verklaring verwezen directeurs naar het verschil in structuur en lesopdracht tussen het basis- en secundair onderwijs[15].

3.2.3 Omvang en taak van het zorgteam

De onderstaande tabel geeft een beeld van het aantal uren dat de bevraagde scholen aan zorg besteedden ten opzichte van hun totale urenpakket en van de mate waarin de zorgteams in het bezit waren van *specifieke zorg-gerelateerde* diploma's[16].

---

[13] BASO-fiche: een formulier met uitgebreidere informatie dan het schoolrapport. Het vergezelt de leerling bij de overstap van het lager naar het secundair onderwijs. Het doel is de secundaire school te informeren, zodat die optimaal kan inspelen op de zorg en ondersteuning die in het basisonderwijs werden geboden.

[14] Een aantal secundaire scholen was van mening dat ouders soms die fiche bewust niet of onvolledig ingevuld meebrengen om hun kind met een *wit blad* te laten starten.

[15] Terwijl een leerkracht in het basisonderwijs vaak dezelfde klasgroep voor zich heeft, is dat in het secundair onderwijs niet het geval. Afhankelijk van het vak dat leerkrachten in het secundair onderwijs geven, zien ze soms meer dan 200 leerlingen per week.

[16] Met *specifieke zorg-gerelateerde* diploma's worden bedoeld: banaba zorgverbreding en remediërend leren, banaba buitengewoon onderwijs, diploma's logopedie, ergotherapie, sociaal werk, psychologie, (ortho)pedagogische wetenschappen, ...

Tabel 5 – Omvang urenpakket en diplomabezit van de zorgteams

Onderwijsniveau	Gemiddelde	Minimum	Maximum	Zorgteams met specifieke diploma's
Basis	10,7%	2,2%	30,8%	56,7%
Secundair	3,1%	0,5%	8,7%	73,1%

Bron: Interviews 60 scholen en databanken onderwijsministerie

Basisscholen hebben recht op een puntenenveloppe zorg, secundaire scholen niet. Dat verklaart voor een deel het verschil in omvang van de zorgteams tussen beide onderwijsniveaus. De omvang van de zorgteams hangt samen met de OKI-waarde (onderwijskansarmoede-indicator) van de school. OKI steunt op de vier kenmerken die de socio-economische status (SES) van een leerling bepalen voor de berekening van de werkingsbudgetten[17]. Het Rekenhof hanteerde de OKI-waarde van het schooljaar 2015-2016. De correlatie[18] tussen de omvang van de zorgteams en de OKI-waarde bedraagt bij de 30 basisscholen 0,37 (matig), bij de 26 secundaire scholen[19] 0,51 (sterk). Scholen met veel kansarme leerlingen kunnen dus meer zorguren inzetten.

Zorgteams in het basisonderwijs observeren leerlingen, nemen testen af, zoeken naar geschikte werkvormen, doen aan co-teaching of pre-teaching, geven bijkomende taal- en rekenklassen, vangen leerlingen op met gedrags- en psychosociale problemen, ondersteunen (startende) leerkrachten, onderhouden contacten met ouders en andere onderwijspartners, … De zorgcoördinatoren vervullen een eerder coördinerende functie en werken zowel school-, team- als leerlinggericht. 63% van de basisscholen was van oordeel dat het zorgteam nog over te weinig expertise beschikte. Het gebrek aan expertise wisselde van school tot school. Eén op de vier basisscholen verklaarde dat hun zorgteam onvoldoende stabiel was. Door het leerkrachtentekort zagen zes basisscholen zich genoodzaakt zorgleerkrachten in te zetten ter vervanging van afwezige collega's. Twee basisscholen vonden dat hun zorgteam nog te veel personeelswissels kende.

De leerlingbegeleiders in de secundaire scholen vormen kleinere zorgteams. Hun takenpakket situeert zich minder op de klasvloer. Leerlingbegeleiders vangen leerlingen op met gedrags- en psychosociale problemen, doen klasgesprekken, brengen leerlingen leerstrategieën bij, ondersteunen (startende) leerkrachten, onderhouden contacten met ouders en andere onderwijspartners, stellen begeleidingsplannen en individuele trajecten op, bereiden de examenklassen voor, houden toezicht in de examenklassen, … 25% van de secundaire scholen was van oordeel dat ze onvoldoende expertise in huis had. In de meeste secundaire scholen kwam de leerlingbegeleiding niet in het gedrang door vervangingen.

[17] Namelijk het opleidingsniveau van de moeder, de thuistaal, het recht op een schooltoelage en de buurt waarin hij/zij woont. Elke leerling krijgt een OKI-waarde van 0 tot 4, afhankelijk van het aantal SES-kenmerken waarvoor hij of zij aantikt.

[18] Vuistregel bij de interpretatie van correlatieparameters: 0,00 tot 0,09 = geen relatie; 0,10 tot 0,29 = zwakke relatie; 0,30 tot 0,49 = matige relatie; 0,50 tot 1,00 = sterke relatie.

[19] 4 secundaire scholen bezorgden geen gegevens over hun zorgteam.

3.2.4 Differentiatie en flexibele trajecten

Alle bevraagde basisscholen pasten één of meer vormen van gedifferentieerd werken toe. Leerlingen krijgen op die manier meer een cognitief aanbod op maat. De meest gangbare vormen van gedifferentieerd werken zijn binnenklasdifferentiatie (28/30 scholen), bijvoorbeeld opdeling in niveaugroepen naargelang het beheersingsniveau, co-teaching, werken via het ADI-model of 3- of 4-sporenbeleid[20]. Het laten aansluiten van een leerling voor een bepaald leergebied in een lager of hoger leerjaar (8/30) en differentiatie via contract- of huiswerk (7/30) kwamen ook ter sprake. Acht scholen differentiëren eveneens bij evaluaties of toetsen.

De bevraagde secundaire scholen pasten differentiatie minder vaak toe. Vooral de eerste graad en de helft van de scholen met een B-stroom kennen verschillende vormen van binnenklasdifferentiatie. Tussen de scholen zijn er grote verschillen: sommige doen veel aan differentiatie, andere minder. Leerlingen (her)oriënteren naar een andere studierichting of onderwijsvorm beschouwden sommige ook als een vorm van differentiëren.

De meeste secundaire scholen maakten wel gebruik van flexibele leerwegen om leerlingen met een specifiek profiel[21] onderwijs op maat aan te bieden: aanpassing of spreiding van het lesprogramma, vrijstelling voor bepaalde programmaonderdelen, vrijstelling voor een of meer vakken om de vrijgekomen uren aan Nederlands te besteden, afwijking op de toelatingsvoorwaarden tot het tweede leerjaar van een graad.

Bij 18 interviews kwam de lerarenopleiding ter sprake. 15 scholen (11 op 12 basisscholen en 4 op 6 secundaire scholen) waren van oordeel dat de lerarenopleiding startende leerkrachten onvoldoende voorbereidt op het zorgbeleid, op gedifferentieerd werken of op het omgaan met leerlingen met een verschillende socio-economische status. De drie overige scholen gaven een eerder genuanceerd beeld.

3.2.5 Zittenblijven en oriëntatie

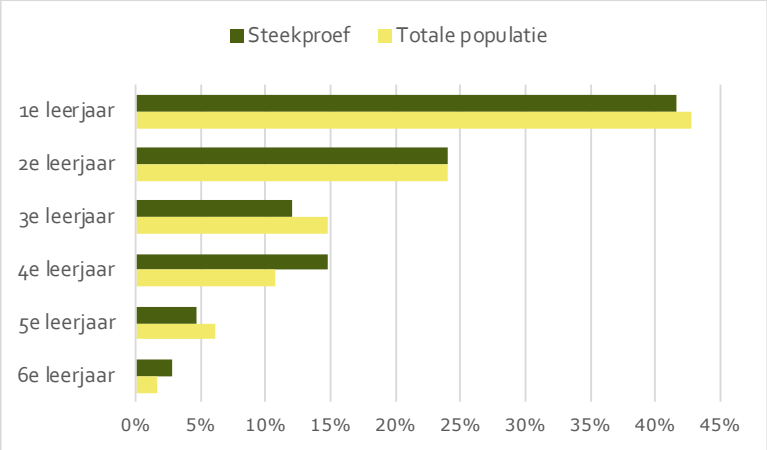
De geïnterviewde basisscholen gaan bewust om met zittenblijven. Ze passen het weloverwogen toe, stellen zich de vraag of het zinvol is, gaan in dialoog met de ouders en kijken naar de maturiteit en het welbevinden van het kind. Als er al een jaar in het lager wordt overgezeten, gebeurt dat meestal in het eerste of tweede leerjaar (zie onderstaande grafiek). Leerlingen waarvan duidelijk blijkt dat ze het volledige curriculum voor het lager onderwijs niet aankunnen, worden voorbereid voor doorstroming naar 1B in het secundair onderwijs. De verdeling van de zittenblijvers in de 30 basisscholen stemt over het algemeen overeen met de Vlaamsbrede verdeling.

---

[20] ADI staat voor Activerende Directe Instructie. Het instructiemodel gaat uit van interactie en de gerichte activering van leerlingen, waarbij rekening wordt gehouden met de verschillende onderwijsbehoeften in de groep. Bij het 3-sporenbeleid krijgen de leerlingen oefeningen aangeboden op maat. Spoor 1 omvat oefeningen voor de leerlingen die het moeilijk hebben met de leerstof. Spoor 2 zijn basisoefeningen voor leerlingen die de leerstof goed begrijpen. Spoor 3 omvat oefeningen voor leerlingen die de leerstof helemaal onder de knie hebben en nood hebben aan extra uitdaging. Naast de drie sporen is er voor sommige vakken nog een vierde spoor: oefeningen voor leerlingen met een individueel curriculum. Dat kan curriculumdifferentiatie zijn zowel naar een hoger als naar een lager niveau.

[21] Het gaat daarbij om een beperkt aantal leerlingen, zoals leerlingen die langdurig (psychisch of lichamelijk) ziek zijn geweest, hoogbegaafde leerlingen, leerlingen met een specifieke (taal)achtergrond, leerlingen met bepaalde tekorten of die een jaar overzitten, of leerlingen die instromen vanuit een ander structuuronderdeel of andere onderwijsvorm.

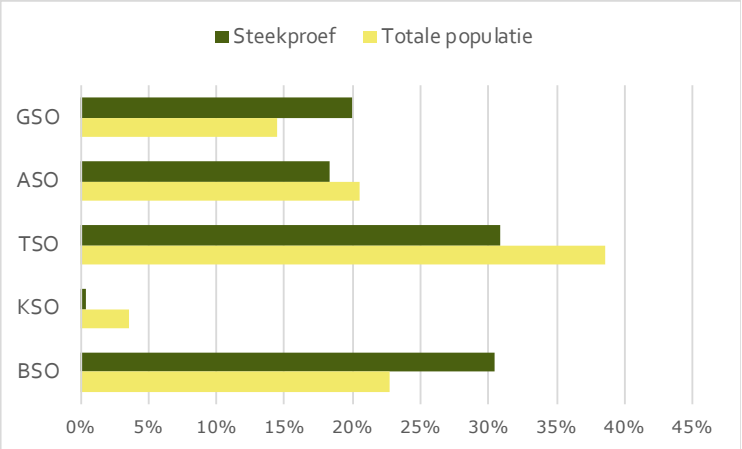
Grafiek 8 – Spreiding zittenblijvers over leerjaren lager onderwijs (schooljaar 2017-2018)



Bron: Databanken onderwijsministerie

Ook de bevraagde secundaire scholen trachten zittenblijven tot een minimum te beperken. Via hun oriënteringsbeleid, ofwel al begin januari na tegenvallende examenresultaten ofwel eind juni via B-attesten, pogen ze de leerlingen in de geschikte studierichting te krijgen. Een derde van de scholen vermeldde dat ouders of de leerlingen zelf niet altijd ingaan op hun advies en opteren voor zittenblijven. Een vijfde verklaarde dat een gebrek aan maturiteit bij leerlingen aan de basis kan liggen om zittenblijven te adviseren. Een kwart van de scholen met een B-stroom of BSO-richtingen neemt gerichte initiatieven, bijvoorbeeld remediëringsweken of individuele trajecten, om welbepaalde leerlingen aan boord te houden of laat het specifiek gedeelte van het curriculum primeren bij bepaalde tekorten bij deliberaties (finaliteit is arbeidsmarkt). In tegenstelling tot de basisscholen stemt de verdeling in de 30 secundaire scholen niet volledig overeen met de totale populatie.

Grafiek 9 – Spreiding zittenblijvers over onderwijsvormen secundair onderwijs (schooljaar 2017-2018)



Bron: Databanken onderwijsministerie

Er waren in de selectie een aantal scholen met veel zittenblijvers (maximum 8,13%). Er is een sterke correlatie tussen het percentage zittenblijvers en de OKI-waarde van de school (aandeel kansarme leerlingen). De correlatie bij de 30 basisscholen bedraagt 0,62, bij de 30 secundaire scholen 0,72.

3.2.6 Beleid leerproblemen

Het beleid van de school voor leerlingen met leerproblemen (bijvoorbeeld dyslexie, dyscalculie, ...) werd alleen bevraagd bij de secundaire scholen, aangezien basisscholen daar al langer mee bezig zijn. Alle bevraagde secundaire scholen hadden daarvoor een beleid. Veel voorkomende maatregelen zijn:

- speciale voorleessoftware voor leerlingen met dyslexie;
- anders quoteren van spelfouten bij leerlingen met dyslexie;
- rekenmachines, fiches of formularia voor leerlingen met dyscalculie;
- stappenplannen en visualiseringen voor leerlingen met dyspraxie.

Een aantal scholen legt overzichtslijsten aan voor hun leerkrachten of stelt begeleidingsplannen of engagementsverklaringen op. Het gaat om instructielijsten met maatregelen per leerling met specifieke zorgbehoeften.

Alle secundaire scholen hebben een specifiek beleid rond examens. De meeste hebben een of meer zorgklassen voor leerlingen met specifieke zorgbehoeften tijdens de examens. Naast de hierboven opgesomde maatregelen krijgen leerlingen er bijvoorbeeld meer tijd of krijgen ze de gelegenheid vragen te stellen aan de leerkrachten. Toezichthoudende leerkrachten worden gebriefd of vakleerkrachten komen speciaal langs om mondelinge toelichting te geven. De enkele scholen zonder zorgklas voorzien eveneens in bijzondere maatregelen of geven al hun leerlingen meer tijd of nemen geen examens meer af.

3.2.7 Gedragsproblemen

77% van de geïnterviewde scholen, zowel in het basis- als in het secundair onderwijs, gaf aan het moeilijk te hebben met gedragsproblemen bij hun leerlingen. In sommige scholen maken gedragsproblemen buitenschoolse uitstappen of bepaalde activiteiten in de klas onmogelijk, zorgen ze voor uitval of afwezigheden van leerkrachten en verminderen ze de onderwijstijd. Zes basisscholen en zes secundaire scholen gaven bovendien aan dat ze een toename of een verzwaring van de problematiek ervaren. Gedragsproblemen dwingen scholen tot onredelijke aanpassingen als de school de veiligheid van de leerlingen niet meer kan garanderen, de leerling te veel beslag legt op de leerkracht of de school de infrastructuur niet heeft om de leerling tot rust te laten komen.

Scholen haalden diverse oorzaken aan voor de gedragsproblemen: een onderliggende leer- of ontwikkelingsstoornis, de moeilijke thuissituatie van de leerling, de opvoedingsstijl van de ouders, overprikkeling van leerlingen door nieuwe werkvormen of toenemende maatschappelijke verwachtingen. Secundaire scholen wezen eveneens op een gebrekkige motivatie bij de leerling als oorzaak van gedragsproblemen.

Scholen doen moeite om gedragsproblemen aan te pakken. Ze voeren veel (herstel)gesprekken met leerlingen, zowel individueel als in groep. Verder passen ook heel wat scholen een interne time-out toe, zowel vrijwillig (rust- of vluchtplek, speelplaats, open leercentrum) als verplicht (lesverwijdering, doorsturen naar directeur of leerlingbegeleiding). Secundaire scholen maken vaak gebruik van een systeem met volgkaarten om de leerling te stimuleren zijn gedrag bij te sturen. Een externe time-out, bijvoorbeeld naar een zorgboerderij, is een maatregel waar vooral secundaire technische en beroepsscholen gebruik van maken. Naast die maatregelen gaven enkele scholen aan dat ze gedragsproblemen trachten te verminderen of te voorkomen door te werken aan sociale vaardigheden en groepsvorming, door co-teaching of beloningssystemen toe te passen, door nieuwe sanctie- en opvoedingsmodellen te hanteren of door veel structuur te bieden.

Drie basisscholen die veel last hadden met gedragsproblemen, hebben naar eigen zeggen het tij kunnen keren. Eén school gaf aan dat de gedragsproblemen sterk gedaald zijn nadat ze het jaarklassensysteem ingeruild had voor niveaugroepen. Een andere school kreeg het veel beter onder controle door sterk in te zetten op co-teaching en de thuistaal toe te laten op de speelplaats. Nog een andere school zag gedragsproblemen sterk dalen na de invoering van een nieuwe pedagogische methode.

Er is voor secundaire scholen een sterke correlatie tussen de OKI-waarde (aandeel kansarme leerlingen) en de gedragsproblemen[22]: hoe hoger de OKI-waarde, hoe meer scholen worstelen met gedragsproblemen. Die relatie werd niet vastgesteld voor basisscholen.

3.2.8 Brede basiszorg

Vijf op de zes bevraagde scholen hanteren voor hun brede basiszorg in meer of mindere mate een aanpak waarvan zoveel mogelijk leerlingen baat hebben. In de tabel hieronder wordt per onderwijsniveau een overzicht gegeven van de strategieën die de scholen het meest hebben vermeld.

Tabel 6 – Meest gebruikte strategieën in de brede basiszorg van de basis- en secundaire scholen

Basisscholen	Secundaire scholen
Oog hebben voor structuur	Gebruik van een digitale agenda
Opdrachten verbaal en/of visueel ondersteunen	Gebruik van een planningsagenda
Leerlingen meer tijd geven	Leerlingen meer tijd geven
Differentiatie in oefeningen en toetsen	Mondeling overlopen van toetsen en examens
Gedifferentieerd evalueren	Notities of verbetersleutels digitaal ter beschikking stellen
Examens uitstellen tot hogere leeftijdsgroep	Studiemethodebegeleiding aanbieden

Bron: Interviews 60 scholen

[22] De rangcorrelatiecoëfficiënten Kendall's tau en Spearman bedragen 0,480 en 0,582.

3.2.9 Inschrijven van leerlingen met een verslag

Naast de bevraging over het algemene zorgbeleid heeft het Rekenhof ook gepeild naar de inschrijving van de leerlingen met een verslag voor het buitengewoon onderwijs. 32 geïnterviewde scholen (14 basis- en 18 secundaire scholen) stelden dat ze tijdens de schooljaren 2016-2017 of 2017-2018 leerlingen met een verslag hadden ingeschreven. 5 basisscholen verklaarden geen correcte of volledige informatie van de ouders te hebben gekregen, waardoor ze niet op de hoogte waren van het CLB-verslag[23]. 5 scholen verklaarden leerlingen met een verslag in de B-stroom of het BSO te hebben waarvoor geen IAC moest worden opgesteld. Voor enkelen onder hen waren wel REDICODIS-maatregelen nodig. Gelet op het profiel van de B-stroom en het BSO (lagere moeilijkheidsgraad, praktijkgericht) schrijven de meeste leerlingen met een verslag zich in de beroepsgerichte richtingen in[24]. De houding van de scholen tegenover de inschrijving van leerlingen met een verslag was wisselend en hing af van de zorgzwaarte en de resultaten die de leerlingen boekten. In de bevraagde basisscholen werden met leerlingen type basisaanbod de beste resultaten behaald.

Van de 22 geïnterviewde secundaire scholen met een B-stroom en/of een tweede en derde graad BSO gaven 18 scholen aan dat het kwaliteitsniveau van die B-stroom en BSO-graden de laatste jaren achteruit is gegaan. De niveaudaling is volgens die 18 scholen te wijten aan de diverse instroom in 1B. Er zijn leerlingen die uit het gewoon basisonderwijs komen, zonder getuigschrift. Daarnaast zijn er leerlingen die uit het buitengewoon lager onderwijs komen zonder verslag, terwijl ze wel ondersteuningsnoden hebben. 1B trekt ook leerlingen aan uit de onthaalklas voor anderstalige nieuwkomers (OKAN). Zwakkere leerlingen uit de A-stroom kunnen door het watervalsysteem ook in de B-stroom terechtkomen.

3.3 Leerkrachten en ouders over het algemeen zorgbeleid

3.3.1 Websurvey bij leerkrachten

324 leerkrachten vulden de websurvey van het Rekenhof in. De bevraging leverde informatie op van 50 scholen.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de gemiddelde scores. De antwoordmogelijkheden gingen van *helemaal niet akkoord* (punt 1) tot *helemaal akkoord* (punt 6). Ze zijn opgesplitst per onderwijsniveau als er een (rand)significant[25] verschil te noteren viel.

[23] De invoering van het leerlingenpaspoort zou daaraan een einde moeten maken. Het gaat om een databank met toegangs-, lees-, schrijf- en printrechten waar relevante gegevens van leerlingen verzameld worden.

[24] Zie ook Vlaams Parlement, schriftelijke vragen nr. 608 (2016-2017) en nr. 525 (2017-2018), Leerlingen met een individueel aangepast curriculum – attesten van verworven bekwaamheden, respectievelijk M-decreet – individueel aangepast curriculum.

[25] Randsignificant betekent net niet significant.

Tabel 7 – Gemiddelde scores leerkrachten over algemeen zorgbeleid

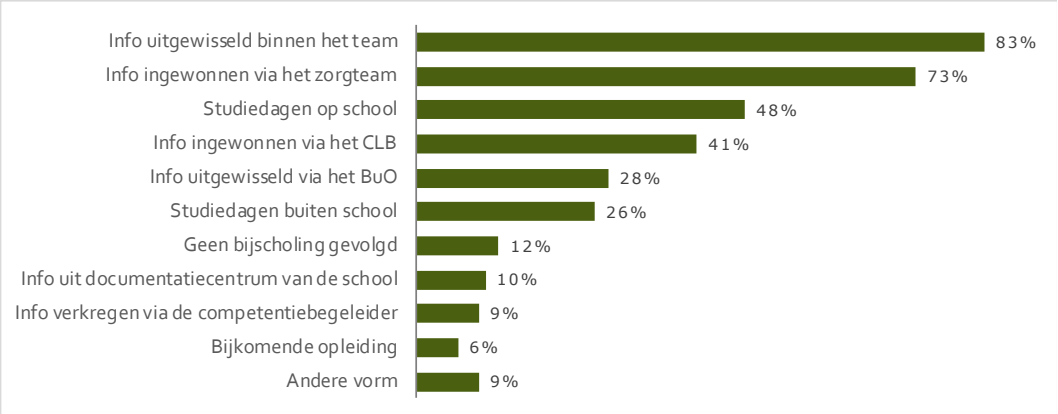
Uitspraak	Score (op 6)
1. Het is voor mij duidelijk wat er van mij verwacht wordt op het vlak van zorg.	4,21
Basisonderwijs	*4,39*
Secundair onderwijs	*3,98*
2. Op mijn school deelt het hele team dezelfde visie op zorg.	3,97
Basisonderwijs	*4,23*
Secundair onderwijs	*3,63*
3. Ik pas effectief de zorgvisie van mijn school toe in mijn klas.	4,59
4. Ik ben tevreden over het in de school gehanteerde leerlingvolgsysteem als instrument om de zorg in mijn klas te ondersteunen (enkel in te vullen door leerkrachten basisonderwijs).	3,90
5. Differentiatie vormt een essentiële pijler van de zorgwerking in mijn klas (enkel in te vullen door leerkrachten basisonderwijs).	5,00
6. Ik ben op de hoogte van de zorg die de leerling(en) met ondersteuning vanuit het buitengewoon onderwijs nodig heeft (hebben).	4,02
Basisonderwijs	*4,24*
Secundair onderwijs	*3,74*
7. Ik kan met vragen over ondersteuning terecht bij het zorgteam van mijn school.	4,88

Bron: Rekenhof

De uitspraken behalen een positieve score (hoger dan 3,50). Ze handelen allemaal over items die behoren tot de eigen schoolwerking. Er is bij uitspraken 2 en 6 wel een significant verschil in beoordeling tussen de basis- en secundaire scholen, bij uitspraak 1 een randsignificant verschil. Secundaire scholen geven telkens een lagere score. De scores bij uitspraken 2 en 6 zijn zelfs niet meer uitgesproken positief. Bij leerkrachten in het secundair onderwijs is het blijkbaar moeilijker om tot een zelfde, gedeelde visie op zorg te komen.

Eén vraag peilde naar de mate waarin leerkrachten al bijscholing hadden gevolgd op het vlak van zorg. De onderstaande grafiek toont duidelijk dat leerkrachten vooral informatie inwinnen in het eigen (zorg)team. Studiedagen op school en info via het CLB scoren relatief goed.

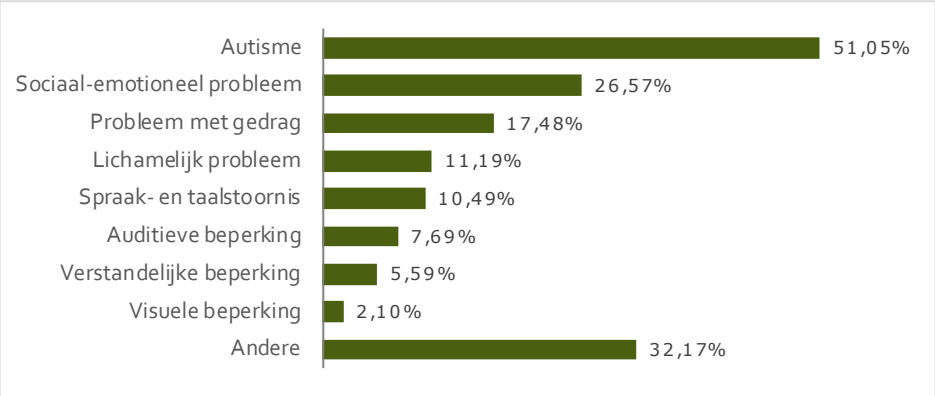
Grafiek 10 –Door leerkrachten gevolgde vormen van bijscholing op het vlak van zorg



3.3.2 Websurvey bij ouders

143 ouders vulden de websurvey in. De onderstaande grafiek toont dat vooral ouders van leerlingen met autisme en in mindere mate met sociaal-emotionele en gedragsproblemen aan de bevraging deelnamen. De verdeling stemt in grote lijnen overeen met de Vlaamsbrede verdeling.

Grafiek 11 – Problemen waarmee de leerlingen werden geconfronteerd



De bevraging leverde informatie op van 35 scholen: 20 basis- en 15 secundaire scholen. De responsgraad bedroeg 27%.

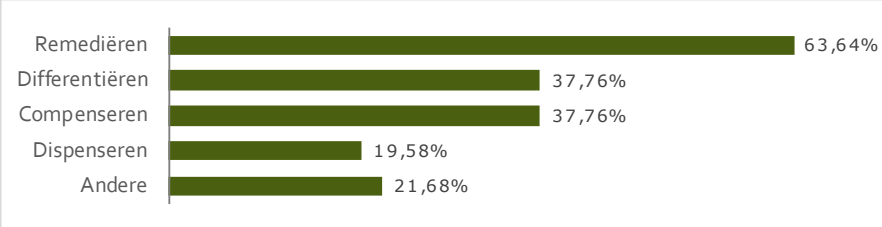
De ouders die deelnamen aan de bevraging, waren erg tevreden over de zorgwerking van de school (score van 4,69). Dat resultaat moet met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Ontevreden ouders verlaten allicht gemakkelijker de school. Slechts 28 ouders hadden een score 3 of lager ingevuld. Bij hen werd gepeild naar de reden van hun ontevredenheid. De bevraagde ouders signaleerden dat, naast de communicatie vanuit de school, ook de continuïteit van de zorg soms beter kan, alsook de aanwezige expertise, zoals blijkt uit de onderstaande grafiek.

Grafiek 12 – Redenen van ontevredenheid ouders over de aangeboden zorg door de school



Verder vond 96% van de ouders dat er een duidelijk aanspreekpunt is op de school waar ze met vragen over zorg terechtkunnen. De zorgcoördinator/leerlingenbegeleider neemt bij 80% van de leerlingen die taak op zich. In 55% van de gevallen wordt de leerling zelf gehoord als de school ondersteuningsmaatregelen neemt[26]. De volgende grafiek toont de verdeling van de REDICODIS-maatregelen die de school neemt.

Grafiek 13 – Verdeling van de ondersteuningsmaatregelen door de school (REDICODIS)



3.4 Conclusies

In het algemeen beoordeelt het Rekenhof de aandacht van de bevraagde scholen voor het zorgbeleid als positief. Scholen doen via formele kanalen (onder andere leerlingvolgsysteem, toetsen, klassenraden) en informele kanalen aan beeldvorming en opvolging van de leerlingen. De zorgvisie is meestal goed gedragen, er wordt doorgaans werk gemaakt van een brede basiszorg met zorgmaatregelen voor àlle leerlingen en scholen beschikken over een zorgteam om het zorgbeleid toe te passen. Veel scholen werken gedifferentieerd via binnenklasdifferentiatie of flexibele leertrajecten. De bevraagde scholen gaan bewust om met zittenblijven en hebben een beleid rond leerlingen met leerproblemen. De bevraagde ouders zijn positief over de zorgwerking van de school. De bevraagde leerkrachten ervaren het zorgbeleid in hun school ook eerder als positief.

Het onderzoek brengt echter ook enkele aandachtspunten naar voren. Wat betreft de opvolging van de leerlingen, vond een kwart van de directeurs dat hun leerlingvolgsysteem weinig overzichtelijk of tijdrovend is. De BASO-fiche, met informatie over de lagereschoolperiode van de leerling, vormt slechts voor de helft van de secundaire scholen met een eerste graad een goede vertrekbasis. Ook is de fiche soms onvolledig. 1 op 6 scholen gaf toe dat de zorgvisie mogelijk onvoldoende draagvlak heeft. Dat heeft tot gevolg dat leerkrachten soms niet gelijkgericht werken en dat de brede basiszorg sterk leerkrachtafhankelijk kan zijn. De bevraagde ouders signaleerden dat, naast de communicatie vanuit de school, ook de continuïteit van de zorg soms beter kan. Daarnaast komt de stabiliteit van het zorgteam in gedrang bij een aantal scholen omdat zorgleerkrachten afwezige collega's moeten vervangen. Ook de expertise van het zorgteam is een aandachtspunt.

De bevraagde basisscholen staan in het algemeen verder in hun zorgbeleid dan secundaire scholen, maar ook daar werken scholen aan hun zorgbeleid. De leerkrachten secundair onderwijs ervaren het zorgbeleid in hun school wel als minder vanzelfsprekend dan de leerkrachten in het basisonderwijs.

[26] Slechts 16% van de ouders antwoordde negatief, 29% moest het antwoord schuldig blijven.

3 op 4 bevraagde scholen, zowel in het basis- als in het secundair onderwijs, gaven aan het moeilijk te hebben met gedragsproblemen. Ze doen moeite om de problemen aan te pakken, maar de problematiek heeft ingrijpende gevolgen, onder meer op het gebied van klasactiviteiten of uitval van leerkrachten. Sommige scholen slagen erin de problemen sterk te verminderen door in te grijpen in de schoolorganisatie, bijvoorbeeld de vervanging van het jaarklassensysteem door niveaugroepen. Verschillende scholen uitten hun bezorgdheid dat de lerarenopleiding startende leerkrachten onvoldoende voorbereidt op de zorgtaken in de klas of het omgaan met SES-leerlingen. De OKI-waarde van de school (aandeel kansarme leerlingen) relateert met het aantal zittenblijvers en met gedragsproblemen (enkel secundair onderwijs). Scholen waarschuwen tot slot dat het kwaliteitsniveau van de B-stroom onder druk staat vanwege de diverse instroom.

HOOFDSTUK 4

Zorg en ondersteuning voor de leerling met specifieke onderwijsbehoeften

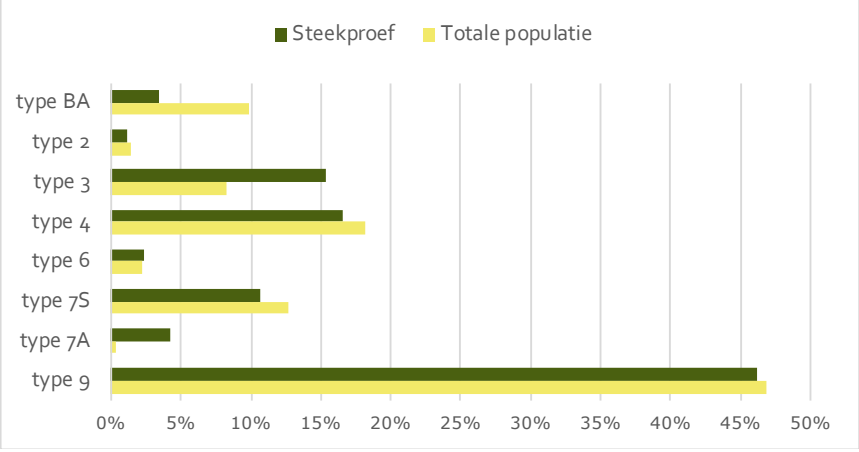
Het Rekenhof ging bij de 60 geïnterviewde scholen na welke maatregelen ze nemen voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. Het onderscheidde daarbij de leerlingen met een gemotiveerd verslag die het gemeenschappelijk curriculum volgen en de leerlingen met een verslag die een individueel aangepast curriculum volgen. Die laatste bleken in de 60 scholen erg weinig voor te komen. Dit hoofdstuk bespreekt de zorgpraktijk voor de leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften door de scholen en de ondersteuning door het CLB, het ondersteuningsnetwerk en de school voor buitengewoon onderwijs.

4.1 Zorg door de scholen

Het Rekenhof ging bij de 60 geïnterviewde scholen na welke maatregelen ze nemen voor leerlingen met een gemotiveerd verslag of verslag.

De onderstaande grafiek geeft de verdeling weer van de leerlingen met een gemotiveerd verslag of verslag over de verschillende types. De verdeling in de 60 scholen stemt over het algemeen overeen met de Vlaamsbrede verdeling. Alleen leerlingen type basisaanbod zijn ondervertegenwoordigd en leerlingen type 3 en type 7A oververtegenwoordigd in de steekproef.

Grafiek 14 – Verdeling van de leerlingen met een gemotiveerd verslag of verslag per type (schooljaar 2017-2018)

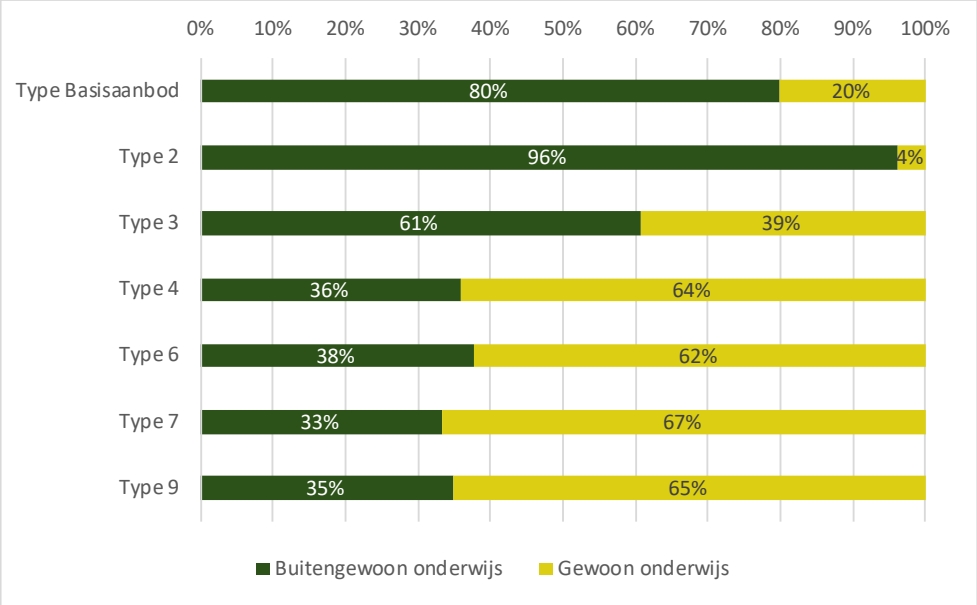


Bron: Databanken onderwijsministerie en interviews

Uit de grafiek blijkt duidelijk dat type 9-leerlingen (jongeren met een autismespectrumstoornis, maar zonder verstandelijke beperking) een groot deel uitmaken van de leerlingen met een gemotiveerd verslag of verslag, terwijl type 2, 6 en 7A (auditieve beperking) een klein deel uitmaken.

De onderstaande grafiek bekijkt de types voor het buitengewoon en het gewoon onderwijs samen[27]. Ze geeft per type het percentage van de leerlingen dat naar een school voor buitengewoon onderwijs gaat en het percentage dat naar een gewone school gaat. Ze schetst een beeld van de mate van inclusiviteit van het type.

Grafiek 15 – Procentueel aandeel leerlingen per type over het buitengewoon en gewoon onderwijs (schooljaar 2017-2018)



Bron: Databanken onderwijsministerie en Statistisch jaarboek van het Vlaams onderwijs 2017-2018

Uit de bovenstaande grafiek blijkt dat type basisaanbod en vooral type 2 weinig inclusief zijn. Type 4, 6, 7 en 9 zijn meer inclusief. Type 3 bevindt zich tussen beide categorieën. Aangezien het M-decreet de types heeft gewijzigd, kan hier alleen de huidige toestand worden gegeven en geen evolutie in de tijd.

De bevraagde scholen namen heel wat maatregelen voor de leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. De volgende tabel is een staalkaart van de veel voorkomende maatregelen voor type 9-leerlingen[28]. Ze laat zien wat het M-decreet voor scholen in de praktijk betekent. Ze laat ook zien dat de maatregelen die scholen nemen, vaak inhoudelijk niet met het leerproces zelf te maken hebben, maar belemmeringen en barrières bij leerlingen wegnemen. Een aantal van die maatregelen passen scholen ook toe voor andere leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften of zelfs voor alle leerlingen.

[27] Ze heeft als uitgangspunt de som van het aantal leerlingen dat in dat type naar het buitengewoon onderwijs gaat en het aantal leerlingen dat naar het gewoon onderwijs gaat met een gemotiveerd verslag of een verslag van dat type.

[28] Kinderen met een autismespectrumstoornis zijn kinderen bij wie (op basis van gespecialiseerde diagnostiek, aangeleverd door een multidisciplinair team, met inbegrip van psychiatrisch onderzoek) een van de volgende problematieken wordt vastgesteld: a) de autistische stoornis; b) een pervasieve ontwikkelingsstoornis niet-anders-omschreven.

Tabel 8 – Veel voorkomende maatregelen voor type 9-leerlingen

Maatregel
Meer tijd om taken af te maken of een beperking van het aantal oefeningen
Een prikkelarme onderwijsleeromgeving waarbij gebruik gemaakt wordt van aandachtverhogende maatregelen
Voorspelbaarheid en duidelijkheid rond wat er te gebeuren staat
Een duidelijke, consequente aanpak
Eenduidige opdrachten die niet voor interpretatie vatbaar zijn
Positief aanmoedigen en sturen
Individueel en direct aanspreken, duidelijke korte opdrachten geven, regelmatig herhalen
Meervoudige opdrachten opsplitsen in deelopdrachten
Aansturen en controleren bij het organiseren van materiaal
Ondersteunen in het maken van een planning
Begeleiden, stimuleren en ondersteunen in het sociaal leren
Aangeven welk gedrag wel en niet kan in sociale situaties en alternatieven aanreiken wanneer de leerling sociaal ongepast gedrag stelt
Tijd en ruimte nemen om sociale situaties te duiden/uit te klaren (met name conflictsituaties)
Ondersteunen bij het invullen van vrije momenten (met name speelplaatssituaties)
Helpen overzicht te houden op de veelheid aan prikkels
Materialen en opdrachten die overzichtelijk zijn
Instructies en opdrachten die in de mate van het mogelijk visueel ondersteund worden
Tijd, ruimte en ondersteuning om teleurstellingen te verwerken
Erkenning geven aan intenties om het goed te doen
Succeservaringen, nabijheid, geruststelling, complimenten geven
De rust bewaren als de leerling dreigt te blokkeren
Bewaken dat de leerling niet overvraagd wordt
Vertrouwen geven en succeservaringen benadrukken
De leerling ondersteunen in het omgaan met spanning en stress
Psycho-educatie aan de leerling over ontwikkelingsproblematiek
Psycho-educatie over kwaliteiten en krachten

Het M-decreet vergt van scholen dat ze redelijke aanpassingen doen voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. Er is bepaald dat de redelijkheid van een aanpassing minstens dient te worden beoordeeld in het licht van de financiële en organisatorische impact van de aanpassing, de te verwachten frequentie en duur van het gebruik van de aanpassing door personen met een handicap, de impact van de aanpassing op de omgeving en op andere gebruikers, en het al dan niet ontbreken van gelijkwaardige alternatieven[29]. Uit de bevraging bleek dat de meeste scholen hun aanpassingen voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften redelijk vinden. Ze vinden aanpassingen onredelijk bij leerlingen met gedragsproblemen als de leerling te veel beslag legt op de leerkracht, als de school de veiligheid van de leerlingen niet meer kan garanderen en als de school de infrastructuur niet heeft om de leerling tot rust te laten komen. Ze vinden aanpassingen ook onredelijk bij leerlingen met een verstandelijke beperking als die veel individuele aandacht van de leerkracht vragen ten nadele van de andere leerlingen, bijvoorbeeld om (aangepaste) leerstof te verwerven.

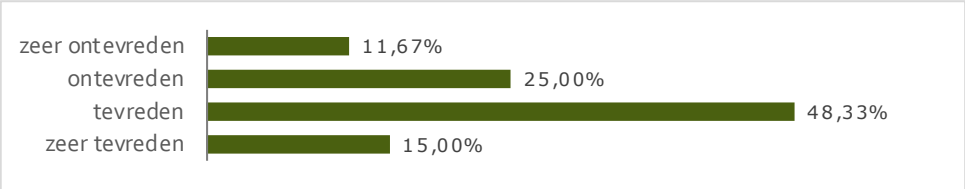
[29] Protocol tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie ten gunste van de personen met een handicap (19 juli 2007).

4.2 Ondersteuning door het CLB

4.2.1 Tevredenheid van de scholen over de CLB's

Het Rekenhof ging de tevredenheid na van de scholen over de ondersteuning door het CLB en peilde ook naar de redenen van hun (on)tevredenheid. Bij 38 van de bevraagde scholen (63,33%) waren de directeurs en zorgverantwoordelijken tevreden tot zeer tevreden over de ondersteuning door de CLB's. Er is geen verschil tussen de basis- en secundaire scholen.

Grafiek 16 – Tevredenheid scholen over de ondersteuning door de CLB's



Bron: Rekenhof

De scholen vermeldden als reden van hun tevredenheid dat het CLB een meerwaarde bood bovenop de expertise van het zorgteam. CLB-medewerkers ondersteunen de leerkrachten in de klaswerking in fase 0 en 1 door hen nuttige tips te geven en te coachen. Ze hebben ook een bredere kijk op de ondersteuningsnoden van de leerlingen/leerkrachten/school en vinden beter de weg naar externe ondersteuning. De scholen waren ook tevreden over de medewerkers zelf, meer bepaald over hun dossierkennis, de vlotte samenwerking en de duidelijke communicatie naar de scholen.

De scholen die niet tevreden waren, ervaarden de CLB's als overbelast. Ze vonden dat CLB's minder beschikbaar waren voor de scholen dan voorheen, dat antwoorden op hulpvragen soms lang uitbleven en dat CLB-medewerkers niet altijd voldoende expertise hadden. Sommige hadden het er ook moeilijk mee dat CLB's de zorg die de school opnam in fase 0 en 1 onvoldoende vonden en dat ze voor het opstellen van een gemotiveerd verslag een diagnose eisten en altijd het akkoord van de ouders vroegen. Daardoor zouden kansarme scholen soms moeilijker een gemotiveerd verslag krijgen voor kansarme leerlingen. Ze vonden ook dat de CLB's steeds langer deden over het opstellen van een gemotiveerd verslag of verslag.

De leerkrachten die deelnamen aan de websurvey (zie punt 3.3.1), waren eerder matig tevreden over de ondersteuning door het CLB (score van 3,50 op 6). Uit de onderstaande tabel blijkt dat de ouders die deelnamen aan de websurvey (zie punt 3.3.2), wel tevreden waren.

Tabel 9 – Gemiddelde scores ouders over de ondersteuning door het CLB

Uitspraak	Score (op 6)
1. Ik ben tevreden over de ondersteuning door het CLB.	4,39
2. Het CLB vervult de brugfunctie tussen ouders en school. Het CLB houdt in zijn aanbevelingen of advies over het verder te volgen ondersteuningstraject van mijn kind voldoende rekening met mijn standpunt.	4,13

Bron: Rekenhof

4.2.2 Bevraging bij vijf CLB's

Selectie en methode

Het Rekenhof selecteerde voor de steekproef vijf CLB's, waarbij het rekening heeft gehouden met een spreiding over de provincies en een verdeling over de netten (drie vrije en twee officiële)[30]. Per CLB werd een semigestructureerd interview afgenomen. De gesprekpartners waren de CLB-directies.

Werking met onthaal- en trajectfunctie

Vier van de vijf bevraagde CLB's hebben hun werking omgevormd, de vijfde is in transitie. Ze voerden een onthaal- en trajectfunctie in. Dat is een keuze van de centra zelf en is niet opgelegd door de overheid. Kernactiviteiten die zijn opgelegd door de overheid zijn: onthaal, vraagverheldering, begeleiding, handelingsgericht advies, handelingsgerichte diagnostiek en draaischijffunctie. De nieuwe werking *onthaal en traject* bestaat erin dat de medewerkers opgedeeld worden in ankers (of onthaalmedewerkers) en trajectbegeleiders. Aan elke school is een anker verbonden. Het anker is méér dan een aanspreekpunt of doorgeefluik voor de trajectbegeleiders. Het neemt onder meer zelf zorgvragen op, coacht de school en de leerkrachten bij hun zorgaanpak, beoordeelt zelf (of in samenspraak met zijn collega's) of een traject moet opgestart worden. Bij complexe vragen of als specifiekere uitleg nodig is, kan het anker een beroep doen op de gespecialiseerde trajectbegeleiders van het CLB. Die trajectbegeleiders zijn werkzaam in fase 2 en 3 van het zorgcontinuüm en starten de HGD-trajecten op die eventueel kunnen leiden tot een gemotiveerd verslag of verslag.

Scholen beschikten vroeger over een vaste CLB-medewerker, die op vaste dagen of op regelmatige basis aanwezig was in de school. Ze hebben de indruk dat die medewerkers door de reorganisatie minder aanwezig zijn en dus ook minder beschikbaar. Volgens één van de geïnterviewde CLB's is er niets veranderd en zijn de medewerkers evenveel aanwezig als vroeger. De overige vier CLB's stelden dat ze minder aanwezig zijn, maar daarom niet minder beschikbaar. De nieuwe werking is gestructureerder. Scholen komen met verschillende mensen (ankers én trajectbegeleiders) in contact. Het anker bedient verschillende scholen. Zodra een traject is opgestart, zijn de CLB-medewerkers vaker aanwezig afhankelijk van de zorgnoden. Vele gesprekken en onderzoeken gaan ook niet meer door in de school, maar in het CLB zelf. Volgens twee CLB's doen sommige scholen te vlug een beroep op hen voor vragen over fase 0 en 1, terwijl ze zelf een actievere rol moeten spelen in die fases. Het ontbreekt de centra aan tijd om op alle vragen in te gaan. Ten slotte merkten de vijf centra op dat de werkdruk de laatste jaren is toegenomen. Ze krijgen steeds meer opdrachten (bijvoorbeeld spijbelproblematiek, thuisbegeleiding). Sinds enkele jaren vervullen ze een belangrijke opdracht in de integrale jeugdzorg, waarvoor ze geen bijkomende middelen hebben gekregen.

Kwaliteit van de dienstverlening

De vijf bevraagde CLB's trachten de inhoudelijke kwaliteit van de trajecten te garanderen door casussen te bespreken in teamverband en proberen zo ook om de trajecten zo gelijkvormig mogelijk te laten verlopen. Wat zeker in teamverband gebeurt, is de beslissing om al dan niet

[30] Er zijn 72 CLB's in Vlaanderen.

een gemotiveerd verslag of verslag op te stellen. Of de scholen de maatregelen uit de verslagen daadwerkelijk hebben genomen, proberen de centra na te gaan door het leerlingvolgsysteem te raadplegen, maar sluitend is dat niet. De inhoud van het leerlingvolgsysteem kan verschillen van de realiteit.

Maatregelen door de scholen in fase 0 en 1

Om een gemotiveerd verslag of verslag op te stellen, moet het CLB tijdens het HGD-traject nagaan of de school voldoende maatregelen neemt in de fases 0 en 1 van het zorgcontinuüm. Het is zijn opdracht om daarop toe te zien. Volgens de bevraagde centra gaan de scholen sinds de invoering van het M-decreet bewuster om met zorg en is het zorgbeleid in het algemeen verbeterd. Toch is het zorgbeleid niet bij alle scholen even goed uitgebouwd. Sommige scholen vinden niet duidelijk wat van hen verwacht wordt in fase 0 en 1. De grens met fase 2 ervaren zij als te vaag, waardoor ze te weinig werken aan fase 0 en 1 en te vlug een beroep doen op externe ondersteuning. Dat sommige scholen CLB's als te streng ervaren bij de beoordeling van de aangeboden zorg, moet in die context worden gezien. Twee CLB's haalden aan dat de basisscholen verder gevorderd zijn in zorg dan de secundaire scholen. Zij werken in de praktijk immers al langer met het zorgcontinuüm.

Akkoord van de ouders

De vijf CLB's hanteren als principe dat ze geen gemotiveerd verslag of verslag opmaken als de ouders hun akkoord niet geven. Zonder dat akkoord kunnen CLB's in principe toch beslissen een gemotiveerd verslag te schrijven. Ondersteuning kan dan alleen leerkracht- en schoolgericht ingezet worden en niet leerlinggericht[31]. Als ouders niet willen dat het CLB een verslag[32] opmaakt of weigeren het te ondertekenen, kunnen scholen geen beroep doen op ondersteuning en kan de leerling evenmin naar het buitengewoon onderwijs.

Een aantal kansarme ouders staat volgens de CLB's eerder weigerachtig tegenover een gemotiveerd verslag, ook na het wegvallen van de voorwaarde van een diagnose, die voor hen een financiële barrière vormde[33]. Sommige kansarme ouders weigeren een verslag te ondertekenen omdat ze een verslag zien als een automatische doorverwijzing naar het buitengewoon onderwijs. Dat onderwijs heeft voor hen een negatieve bijklank en wordt als minderwaardig beschouwd. Drie centra gaven aan dat ze meer tijd zouden willen besteden aan het aanvaardingsproces van die ouders, om hen uit te leggen wat hun kind nodig heeft en een juist beeld te schetsen van het buitengewoon onderwijs. De bevinding van de CLB's is opvallend aangezien het M-decreet net bepaalt dat een verwijzing naar het buitengewoon onderwijs louter op basis van een SES-kenmerk niet kan[34]. De problematiek wijst op een complexe werkelijkheid.

Voor de leerlingen met een gemotiveerd verslag blijkt de gelijke-onderwijskansenproblematiek ook uit de cijfers. De onderstaande grafieken laten zien dat scholen met meer kansarme

---

[31] Artikel 9 van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 februari 2015 tot bepaling van de inhoud van het gemotiveerd verslag en van het attest bij het verslag voor toegang tot een individueel aangepast curriculum in een school voor gewoon onderwijs of tot het buitengewoon onderwijs.

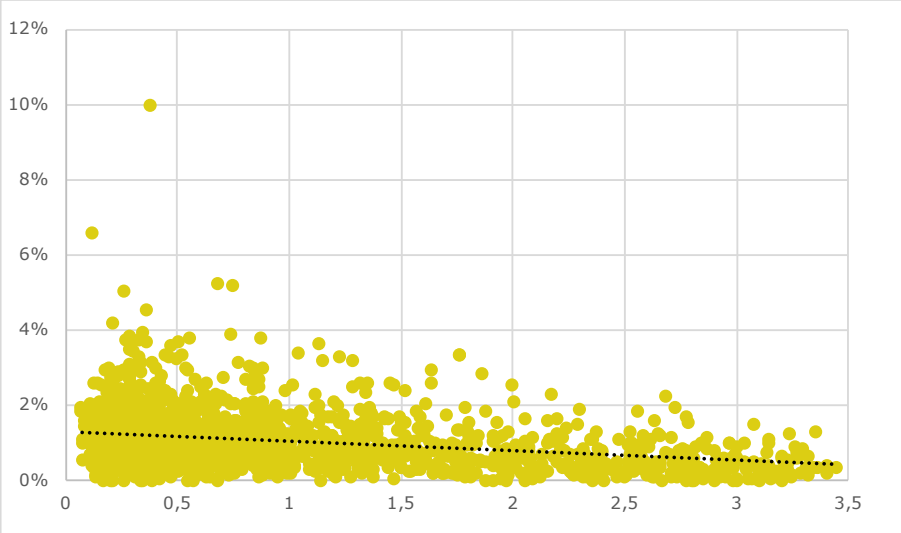
[32] Verslag voor toegang tot een IAC in een school voor het gewoon onderwijs of tot het buitengewoon onderwijs.

[33] De voorwaarde van een diagnose is sinds het schooljaar 2018-2019 weggevallen.

[34] In de jaren negentig was de doorverwijzing naar het buitengewoon onderwijs sterk sociaal bepaald, kansarme leerlingen waren oververtegenwoordigd (*De school van de ongelijkheid*, Nico Hirtt, Ides Nicaise en Dirk De Zutter, derde druk, augustus 2013, p. 22). Recente cijfers zijn niet beschikbaar.

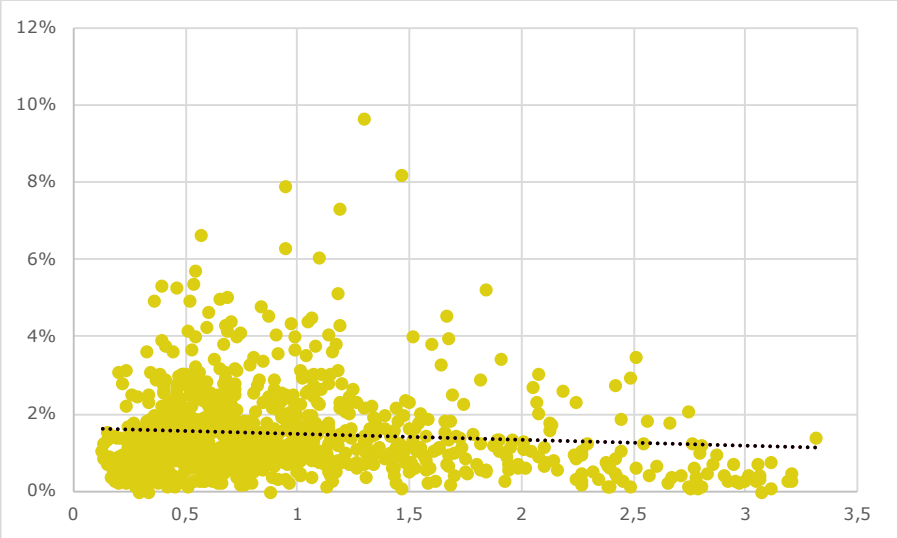
leerlingen minder leerlingen met een gemotiveerd verslag hebben. Kansarme scholen zouden echter vaak een beter uitgebouwd zorgbeleid hebben (en een groter zorgteam), wat kan leiden tot een lager aantal leerlingen met een gemotiveerd verslag.

Grafiek 17 – Percentage leerlingen met een gemotiveerd verslag per school in het basisonderwijs (schooljaren 2012-2013 tot 2016-2017) in functie van de OKI-waarde (aandeel kansarme leerlingen) van de school



Bron: Databanken onderwijsministerie

Grafiek 18 – Percentage leerlingen met een gemotiveerd verslag per school in het secundair onderwijs (schooljaren 2012-2013 tot 2017-2018) in functie van de OKI-waarde (aandeel kansarme leerlingen) van de school



Bron: Databanken onderwijsministerie

Beschikbaarheid van een diagnose

De CLB's hebben sinds het schooljaar 2018-2019 geen diagnose meer nodig om een gemotiveerd verslag op te stellen. Daardoor is het voor ouders gemakkelijker om extra ondersteuning te krijgen voor hun kind. De vijf bevraagde centra zien een stijging van het aantal gemotiveerde verslagen. Ze stelden dat sommige, eerder kansrijke ouders hen onder druk zetten om een gemotiveerd verslag te schrijven, zelfs voor kleine problemen die scholen zelf aankunnen. De rol van de centra als poortwachter wordt zonder diagnose moeilijker. Drie CLB's gaven aan dat ze daardoor de door de school geformuleerde ondersteuningsnoden kritischer bekijken.

De CLB's menen dat ze voldoende expertise hebben om te beslissen of een gemotiveerd verslag nodig is of niet. De diagnose blijft volgens hen wel een belangrijk gegeven: ze brengt immers duidelijkheid en zekerheid in soms moeilijk te beoordelen specifieke onderwijsbehoeften.

Doorlooptijd van een gemotiveerd verslag of verslag

Het vroegere CLB-decreet stelde bepaalde doorlooptijden voorop. Het nieuwe decreet leerlingenbegeleiding, van kracht sinds 1 september 2018, doet dat niet[35]. Een centrum kan pas een gemotiveerd verslag of verslag afleveren nadat het een HGD-traject heeft doorlopen met de school. De bevraagde CLB's wezen erop dat zoiets tijd vraagt. Drie centra konden een schatting geven van de tijd die ze daarvoor nodig hadden, variërend van vier weken tot een volledig schooljaar. De doorlooptijden variëren dus sterk en zijn bovendien afhankelijk van factoren waar een CLB geen vat op heeft, bijvoorbeeld of er veel informatie op de school aanwezig is over het al doorlopen zorgtraject en de medewerking van de ouders.

Invloed van leerlingen met een gemotiveerd verslag of verslag op klasorganisatie

De bevraagde CLB's bevestigden dat de gewone scholen de individuele aandacht die ze moeten geven aan sommige leerlingen (vooral type 2 en 3), als onredelijk beschouwen. Die leerlingen hebben een te grote impact op de klasorganisatie. De CLB's stelden dat problemen met dat type leerlingen deels kunnen opgelost worden door een andere school- of klasorganisatie (bijvoorbeeld klasdoorbrekend werken, kleinere klasgroepen, binnenklasdifferentiatie). Ook een meer doorgedreven professionalisering van de zorgcoördinatoren, leerlingbegeleiders en leerkrachten rond gedragsproblemen en klasmanagement is wenselijk. Ten slotte is het belangrijk om tijd te besteden aan overleg en uitwisseling van kennis en ervaringen.

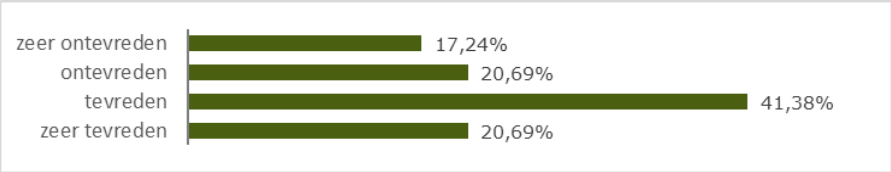
4.3 Ondersteuning door het ondersteuningsnetwerk

4.3.1 Tevredenheid over de ondersteuningsnetwerken

Het Rekenhof ging de tevredenheid na van de scholen over de ondersteuning door de ondersteuningsnetwerken en peilde ook naar de redenen van hun (on)tevredenheid. 36 van de bevraagde scholen (62,07%) was tevreden tot zeer tevreden over de ondersteuningsnetwerken. Er is geen verschil tussen de basis- en secundaire scholen.

[35] Decreet van 27 april 2018 betreffende de leerlingenbegeleiding in het basisonderwijs, het secundair onderwijs en de centra voor leerlingenbegeleiding.

Grafiek 19 – Tevredenheid scholen over de ondersteuningsnetwerken



Bron: Rekenhof

De scholen die tevreden waren, vonden dat het ondersteuningsnetwerk een meerwaarde bood voor de leerlingen én de leerkrachten. Ze waren tevreden over de expertise en de beschikbaarheid van de ondersteuners en de vlotte samenwerking. Er was volgens hen ook voldoende ondersteuning die flexibel is en op maat.

De scholen die niet tevreden waren, ervaarden een nog zoekende werking, een deskundigheid in ontwikkeling en onvoldoende uren ondersteuning.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de gemiddelde scores die de leerkrachten gaven op de websurveyvragen over de ondersteuningsnetwerken (zie 3.3.1).

Tabel 10 – Gemiddelde scores leerkrachten over de ondersteuningsnetwerken

Uitspraak	Score
1. Ik ben tevreden over de ondersteuning door de school voor buitengewoon onderwijs of het ondersteuningsnetwerk.	3,54 (op 6)
2. De ondersteuning die ik krijg van de school voor buitengewoon onderwijs of het ondersteuningsnetwerk is XX procent leerkrachtgericht.	34%

Bron: Rekenhof

De uitspraak over de ondersteuning scoort eerder neutraal. Die ondersteuning werd voor één derde als leerkrachtgericht ervaren en voor twee derden als leerlinggericht. De gewenste evolutie om meer leerkrachtgericht te werken in plaats van alleen leerlinggericht (zoals onder de oude GON-regeling) is dus ingezet.

De ouders die deelnamen aan de websurvey waren tevreden over de bijkomende ondersteuning door de ondersteuningsnetwerken (score van 4,57 op 6).

4.3.2 Bevraging bij acht ondersteuningsnetwerken

Selectie en methode

Het Rekenhof bevroeg acht ondersteuningsnetwerken, die de ondersteuning voor alle types (dus ook voor de kleine types) leerlingen met een gemotiveerd verslag of verslag organiseren. Het Rekenhof hield bij de steekproef rekening met een regionale spreiding en een verdeling over de netten (vijf vrije en drie officiële)[36]. Per ondersteuningsnetwerk heeft het een semigestructureerd interview afgenomen. De gesprekpartners waren heel wisselend: coördinatoren,

[36] De 30 ondersteuningsnetwerken (schooljaar 2017-2018) zijn herschikt tot 24 ondersteuningsnetwerken (schooljaar 2018-2019) door de fusie van de ondersteuningsnetwerken van het gemeenschapsonderwijs en van het officieel gesubsidieerd onderwijs tot ondersteuningsnetwerken van het officieel onderwijs.

netwerkcoaches, competentiebegeleiders, directies gewone scholen en scholen voor buitengewoon onderwijs en CLB-directies.

Werking en sturing

Elk ondersteuningsnetwerk bestaat uit vier partners: de schoolbesturen van buitengewoon onderwijs, de schoolbesturen van gewoon onderwijs, de CLB's en de pedagogische begeleidingsdiensten. De vijf bevraagde ondersteuningsnetwerken van het vrij gesubsidieerde net hebben een beheerscomité samengesteld uit de vier partners. Dat orgaan bestuurt het ondersteuningsnetwerk. Enkele malen per jaar vindt een regionaal overleg (intervisie) plaats tussen de vrije ondersteuningsnetwerken van een provincie. Bij twee van de drie geïnterviewde ondersteuningsnetwerken van het officieel onderwijs vond een fusie plaats van de verschillende ondersteuningsnetwerken van het gemeenschapsonderwijs en het officieel gesubsidieerd onderwijs binnen een regio. De afstemming van de werking op het onderwijsveld zelf tussen die verschillende netwerken binnen die fusies was nog in transitie. Het derde netwerk van het officieel onderwijs kreeg al vorm sinds het schooljaar 2017-2018 en heeft een overkoepelend orgaan waarin de vier partners zetelen.

Elk ondersteuningsnetwerk heeft procedures uitgewerkt hoe scholen van het gewoon onderwijs ondersteuningsvragen moeten stellen. Bij de vrij gesubsidieerde netwerken is daarvoor telkens een *zorgloket* opgericht.

De ondersteuningsnetwerken worden voor hun dagelijkse werking aangestuurd door één of meer coördinatoren. De netwerken zijn, op de kleine na, opgedeeld in regio- of miniteams van een groep ondersteuners, geleid door een regiocoach of coördinator. Elk team is in de mate van het mogelijke multidisciplinair samengesteld en is werkzaam binnen een bepaalde subregio van het netwerk. Ondersteuners zijn deels gerekruteerd uit het buitengewoon onderwijs, in de eerste plaats ex-GON-begeleiders of ex-(pre)waarborgbegeleiders, deels nieuw aangeworven.

Tijdens de interviews kwam altijd het (te) strakke tijdskader ter sprake waarin de opstart van de ondersteuningsnetwerken moest geregeld zijn. De voorbereidingen voor het nieuwe ondersteuningsmodel konden maar erg laat van start gaan, waardoor er weinig tot geen tijd was om in een partnerschap na te denken over de ondersteuningsvragen en over de concrete invulling van de ondersteuning[37].

Alle ondersteuningsnetwerken gaven te kennen dat er nood is aan een regelgevend kader. Momenteel hebben ze geen rechtspersoonlijkheid: de beheerscomités (vrije net) en andere bestuursorganen treden op als feitelijke verenigingen. Het zijn de scholen voor buitengewoon onderwijs die de omkadering toegekend krijgen en die werkgever zijn van de ondersteuners. Die constructie belemmert de netwerken om een eigen (personeels)beleid te voeren. Sinds dit schooljaar is er weliswaar in een beperkte omkadering voorzien voor de coördinatie van een netwerk, maar het feit dat die uren worden geput uit het contingent van de competentiebegeleiders stuitte op weinig begrip (zie verder). Tot slot laakten de ondersteuningsnetwerken het feit dat er eind oktober 2018 nog geen werkingsmiddelen waren uitbetaald.

[37] Zie ook hoofdstuk 9 van het rapport *Stand van zaken over de opstart van het Ondersteuningsmodel* van december 2017, Departement Onderwijs en Vorming.

De competenties die bij een ondersteuner verondersteld worden, zorgden eveneens voor problemen. Het evenwicht zoeken tussen deskundigheid enerzijds en coachende vaardigheden anderzijds, is voor de ondersteuningsnetwerken een moeilijke oefening. Om de verdere ontwikkeling van de ondersteuners te begeleiden, heeft een aantal ondersteuningsnetwerken zelf een competentieprofiel opgesteld dat als basis dient voor functioneringsgesprekken. Eén ondersteuningsnetwerk hield een pleidooi om het ambt van ondersteuner op te richten. Wekelijks wordt tijd vrij gemaakt voor intervisie. Daarnaast is in verdere nascholing voorzien in samenspraak met de pedagogische begeleidingsdienst. Enkele netwerken voorzien in aanvangsbegeleiding of hospiteerbeurten[38] bij het buitengewoon onderwijs voor nieuwe ondersteuners.

De scholen voor buitengewoon onderwijs zijn de juridische werkgever voor alle ondersteuners, zowel voor hun eigen oud personeel als voor de nieuw aangeworvenen. De ondersteuningsnetwerken treden op als feitelijke werkgever. Hoewel ondersteuningsnetwerken erin slagen om afspraken te maken rond overdracht van middelen tussen hun scholen voor buitengewoon onderwijs, leidt dat tot een versnippering van aanstellingen. Eén bevraagd ondersteuningsnetwerk ving dat probleem op door alle middelen over te dragen naar één school voor buitengewoon onderwijs. Ondersteuners worden ingezet binnen het netwerk. Scholen voor buitengewoon onderwijs worden zo werkgever van personeel die ze in de feiten weinig of nooit op hun school zien. Ondersteuners bouwen echter wel TADD-rechten (tijdelijke aanstelling van doorlopende duur) op in de school voor buitengewoon onderwijs die ze tewerkstelt[39]. Coördinatoren coachen en volgen de ondersteuners weliswaar op, maar alleen de directeurs buitengewoon onderwijs mogen als evaluator optreden.

Ondersteuning

Alle ondersteuningsnetwerken hebben een visie op ondersteuning uitgewerkt. Het ene netwerk staat wel al verder dan het andere in de concrete uitvoering ervan.

Ondersteuningsnetwerken treden in actie vanaf het ogenblik dat een gemotiveerd verslag of verslag bij het zorgloket of ander aanmeldingspunt wordt afgeleverd. Op dat ogenblik heeft het CLB een HGD-traject doorlopen met de school. De beslissingen van de CLB's worden over het algemeen niet in vraag gesteld: het eigenaarschap ligt bij hen.

Een aantal ondersteuningsnetwerken voorzien vastgestelde instapdata om een ondersteuningstraject op te starten, andere netwerken gaan het hele jaar door met vragen aan de slag. Alle ondersteuningsvragen leggen in grote lijnen hetzelfde traject af. De vragen worden toegewezen aan het betrokken regio- of miniteam en vervolgens aan een ondersteuner op basis van beschikbaarheid, vertrouwdheid met de school, continuïteit en deskundigheid. Vervolgens start de ondersteuner een overleg op met het CLB, de gewone school, de ouders en de leerling om de ondersteuningsvraag en -nood verder te verhelderen en te concretiseren. Uiteindelijk wordt in samenspraak (co-creatie) een ondersteuningstraject afgebakend, zowel in taakver-

[38] Hospiteren betekent als leerkracht lessen bijwonen of zelf geven bij een collega-leerkracht om ervaring op te doen.

[39] Het ondersteuningsnetwerk dat al zijn ondersteuners op één school voor buitengewoon onderwijs heeft geconcentreerd, is zich bewust van de vele TADD-ers die die school voor buitengewoon onderwijs in de toekomst zal krijgen. Om die reden overweegt het netwerk om de ondersteuners volgend schooljaar op een school voor buitengewoon onderwijs van een ander schoolbestuur tewerk te stellen. Als het ondersteuningsnetwerk dat effectief doorvoert, moeten de ondersteuners hun TADD-rechten opnieuw opbouwen.

deling, doelen als tijd. Die afbakening is noodzakelijk om aan alle ondersteuningsvragen binnen een schooljaar in de mate van het mogelijke te kunnen voldoen. Op de vraag of de ondersteuning effectief impact heeft, werd wisselend geantwoord. Het effect hangt immers niet alleen af van de ondersteuner, maar wordt mee bepaald door het zorgbeleid van de school en de motivatie en bereidheid van de klasleerkracht(en). De ondersteuning loopt sowieso maar zo lang totdat de school alleen verder kan.

Vijf van de acht bevraagde ondersteuningsnetwerken vertrekken vanuit een verdeelsleutel van de middelen om al vooraf een inschatting te kunnen maken van de nood aan ondersteuningsvragen per school[40]. De overige drie werken zonder verdeelsleutel. Niettemin trachten ze allemaal zo veel en zo flexibel mogelijk alle ondersteuningsnoden te beantwoorden. De middelen voor de brede types[41] worden voor de brede types aangewend, die voor de kleine types voor de kleine[42]. Een verdere opdeling wordt niet gemaakt. De meeste ondersteuningsnetwerken volgen wel het aantal en soort ondersteuningsvragen op: gewone scholen met buitenproportioneel veel ondersteuningsvragen spreken ze daarop aan. Alle netwerken zijn zich ervan bewust dat een zekere generalisering van het profiel van ondersteuner nodig is. Een zekere deskundigheid blijft een meerwaarde, maar in de toekomst zouden ondersteuners breder inzetbaar moeten worden. Die visie komt deels voort uit het feit dat een deel van de opdracht generiek is over alle types heen, deels uit het feit dat ondersteuningsnoden minder type-afhankelijk worden.

Hoewel alle ondersteuningsnetwerken het CLB als poortwachter zien voor het al dan niet afleveren van een gemotiveerd verslag of verslag, hadden drie netwerken toch kritiek. Bepaalde CLB's zouden niet altijd streng genoeg zijn en gemotiveerde verslagen of verslagen afleveren terwijl het om ondersteuningsvragen gaat die zich situeren binnen fase 1 of zelfs fase 0 van het zorgcontinuüm. Geen enkel van de geïnterviewde ondersteuningsnetwerken werd zelf betrokken bij de formulering in het gemotiveerd verslag van de *algemene omschrijving van de ondersteuning die de school voor gewoon onderwijs nodig heeft en de wijze waarop de school voor buitengewoon onderwijs daaraan tegemoet kan komen*[43]. Sinds 1 september 2018 is een ondersteuningsnetwerk daartoe nochtans verplicht. Die verplichting zou enerzijds de kritiek van de netwerken counteren dat sommige ondersteuningsvragen in de gemotiveerde verslagen te vaag en te weinig doelgericht zijn opgesteld. Anderzijds achten de ondersteuningsnetwerken de nieuwe bepaling niet haalbaar wegens te veel werk en vrezen ze voor discussies met de school en het CLB als blijkt dat fases 0 en 1 onvoldoende zijn doorlopen.

De ondersteuningsnetwerken menen dat nog niet alle gewone scholen even ver staan in de uitbouw van hun zorgbeleid en dat er nog marge is om de fases 0 en 1 van hun zorgcontinuüm te versterken. Scholen met veel SES-leerlingen beschikken volgens hen gemiddeld gezien over een beter uitgebouwd zorgbeleid vanwege hun traditie met gelijke onderwijskansen. Wat voor de ene school behoort tot fase 1, is voor een andere school fase 2. De verschillende fases zijn naar het aanvoelen van de netwerken te complex voor een aantal scholen en de grenzen tus-

[40] Zo werken twee ondersteuningsnetwerken met het 70/30-richtgetal: 70 = aandeel van de leerlingenpopulatie van de gewone school, 30 = aandeel effectieve ondersteuning in de gewone school tijdens het vorig schooljaar.

[41] Type basisaanbod, 3, 9 of 7 spraak- of taalstoornis.

[42] Type 2, 4, 6 en 7 auditieve beperking.

[43] Artikel 6, 3° van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 februari 2015 tot bepaling van de inhoud van het gemotiveerd verslag en van het attest bij het verslag voor toegang tot een individueel aangepast curriculum in een school voor gewoon onderwijs of tot het buitengewoon onderwijs.

sen de verschillende fases niet altijd even duidelijk. Het M-decreet heeft weliswaar definities ingevoerd voor de verschillende fases, maar die worden als te abstract ervaren. Prodia[44] levert handvatten, maar de kanalen om die kennis en praktijk naar de scholen over te brengen, zijn beperkt. De competentiebegeleiders van de pedagogische begeleidingsdiensten helpen scholen daarbij. Die begeleiders hebben als specifieke opdracht de scholen te informeren over het M-decreet, ondersteuning te bieden op school- en klasniveau, samenwerking tussen scholen en leerkrachten te stimuleren en te werken aan expertise-ontwikkeling in de ondersteuningsnetwerken. Dit schooljaar is echter gesnoeid in hun omkadering wegens de overdracht naar coördinatie-uren, wat hun inzetbaarheid heeft verlaagd. Ook zijn gewone scholen, nog volgens de ondersteuningsnetwerken, niet altijd geneigd om hulp te vragen bij de pedagogische begeleidingsdiensten, die bovendien de scholen ook moeten ondersteunen bij de implementatie van het decreet betreffende de leerlingenbegeleiding en het nieuwe referentiekader voor onderwijskwaliteit, gehanteerd door de onderwijsinspectie.

Ondersteuners ervaren dat het niet altijd makkelijk is om hun taken af te bakenen en tot duidelijke afspraken te komen met de gewone school. Leerkrachten moeten bijvoorbeeld het onderscheid kennen tussen eindtermen en uitbreidingsdoelen, en bereid zijn het curriculum desgevallend aan te passen aan de noden van een leerling. Bij vier netwerken komen ondersteuners soms tussen bij fases 0 en 1. Twee van die vier netwerken doen dat bewust in scholen met een relatief zwak zorgbeleid vanuit de wetenschap dat dit op termijn rendeert: door de co-creatie wordt het die scholen duidelijk wat van hen verwacht wordt.

Daarnaast is het voor de ondersteuningsnetwerken onduidelijk hoe ze moeten omgaan met de verslagen van vóór het M-decreet. Vóór de implementatie van het M-decreet had een leerling met ondersteuningsnoden immers recht op twee jaar GON-begeleiding tijdens zijn zesjarige schoolloopbaan in het lager of secundair onderwijs. Nu die beperking in tijd is weggevallen, is het voor de netwerken onduidelijk hoe lang een leerling kan blijven terugvallen op een gemotiveerd verslag of verslag om aanspraak te maken op ondersteuning.

Tot slot ervaarden de netwerken dat sommige scholen en ouders zich er nog te weinig van bewust zijn dat ondersteuning weliswaar een recht is, maar pas wordt gegeven als er ook een nood wordt vastgesteld. Bepaalde externe centra en psychiaters geven ouders nog te vaak te kennen dat hun kind recht heeft op een welbepaald aantal uren ondersteuning per week zodra een diagnose is vastgesteld.

Financiering

De netwerken bieden gemiddeld 1 tot 2 uur per week ondersteuning per leerling met een gemotiveerd verslag of verslag voor de brede types. Die ondersteuningstrajecten duren meestal een schooljaar. De ondersteuningsnetwerken zijn van oordeel dat het aantal ondersteuningsvragen niet in een redelijke verhouding staat tot de toegekende middelen. Alle net-

[44] Prodia is een netoverstijgend project met protocollen die een leidraad vormen voor diagnostiek binnen de onderwijscontext. Het zijn concreet uitgewerkte procedures die vastleggen hoe in de diagnostische praktijk bij voorkeur gehandeld en beslist wordt, met inbegrip van de instrumenten en de bijbehorende interpretatie- en beslissingscriteria in functie van een zorgvraag.

werken proberen in de mate van het mogelijke flexibel om te gaan met de middelen[45], twee onder hen proberen eveneens scholen bewust te maken van de beperktheid van de middelen. Eén ondersteuningsnetwerk vond niet zozeer dat het zelf meer middelen moest krijgen, maar zag meer heil in een betere omkadering voor de gewone scholen. Op deze manier worden deze scholen meer aangezet om zelf aan inclusie te werken.

Uit de bevraging bleek ook dat de ondersteuningsnetwerken kritiek hebben op de opdeling van middelen tussen de brede en kleine types. De netwerken menen dat er een zekere discrepantie bestaat tussen het rugzakprincipe bij de kleine types (recht op persoonsgebonden ondersteuning in de vorm van een welbepaald aantal uur voor het hele schooljaar) en de gevraagde flexibiliteit bij de brede types.

Het dalend leerlingenaantal in de buitengewone scholen heeft een overheveling van middelen van het buitengewoon naar het gewoon onderwijs tot gevolg. De leerlingen die in de buitengewone scholen les blijven volgen, zijn leerlingen die niet in staat zijn om met bijkomende ondersteuning aan het gewoon onderwijs te participeren. Buitengewone scholen worden zo geconfronteerd met een leerlingenpopulatie met toenemende zware en meervoudige problematieken. Aangezien de omkadering per leerling hetzelfde blijft, wordt het moeilijker voor buitengewone scholen om kwaliteitsvol onderwijs aan die restgroep aan te bieden.

Houding van de ondersteuningsnetwerken tegenover het M-decreet

De netwerken zien zichzelf als een goed instrument om op een flexibele manier ondersteuning te geven. Ze bestaan uit multidisciplinaire teams, kunnen zelf professionalisering organiseren, en de ondersteuners kunnen in de gewone scholen onafhankelijk en kritisch functioneren.

Toch plaatsten de ondersteuningswerken een aantal kanttekeningen bij het huidige concept, waarbij het gebrek aan een eigen juridisch kader en het beperkt aantal middelen de belangrijkste waren. De netwerken drongen aan op een verdere mentaliteitswijziging bij sommige gewone scholen. Die wijziging kan maar slagen als die scholen voldoende tijd en (competentie)begeleiding krijgen. Scholen met een uitgebreide zorgwerking worden nu te veel benadeeld door degene die nog niet zo ver staan in hun zorgbeleid. Ondersteuning komt nog te veel terecht in fase 0 en 1 en niet in fase 2 en 3.

Ook stelden de ondersteuningsnetwerken dat de inclusiegedachte niet mag stoppen na de beëindiging van de schoolloopbaan. Leerlingen kunnen dan wel al dan niet met behulp van ondersteuningstrajecten een diploma, getuigschrift of attest van verworven bekwaamheden behalen, werkgevers moeten bereid zijn hen kansen te bieden en aan te werven.

[45] Bedoeld wordt onder meer bewaken van de tijdigheid van de trajecten, samennemen van verschillende leerlingen met ongeveer dezelfde ondersteuningsnoden of verschuiven van uren van regio's met weinig ondersteuningsvragen naar regio's met meer vragen. Ondersteuning is altijd echter input- en contextgebonden: type school (school met veel of weinig SES-leerlingen, studieaanbod en historiek), bestaand zorgbeleid in de school, bereidheid tot verandering en mentaliteitswijziging bij directies en leerkrachten, beleidsvoerend vermogen, ...

4.4 Conclusies

De grootste categorie leerlingen met een gemotiveerd verslag of verslag in de Vlaamse leerlingenpopulatie in het schooljaar 2017-2018 had autisme (46,9%), gevolgd door leerlingen met een motorische beperking (18,2%), leerlingen met taal- en spraakstoornissen (12,7%), leerlingen in het basisaanbod (9,8%) en leerlingen met gedragsproblemen (8,3%). Kleinere categorieën zijn leerlingen met visuele problemen (2,2%), leerlingen met een verstandelijke beperking (1,4%) en leerlingen met auditieve problemen (0,4%).

De bevraagde scholen deden heel wat aanpassingen en vonden die doorgaans redelijk. Ze vonden aanpassingen onredelijk als de leerling veel individuele aandacht nodig had. Ze ervaarden dat vooral bij leerlingen met een verstandelijke beperking en leerlingen met gedragsproblemen.

63,3% van de bevraagde scholen was tevreden over de CLB's. CLB's bieden een meerwaarde en hebben een brede kijk op de ondersteuningsnoden. Soms ervaarden ze de CLB's als overbelast en minder beschikbaar. Sommige vonden ook dat antwoorden op zorgvragen lang op zich lieten wachten en dat CLB's eerder streng zijn bij de beoordeling van de doorlopen zorgfases in de school en het schrijven van gemotiveerde verslagen of verslagen. Scholen hadden het er ook soms moeilijk mee dat CLB's voor gemotiveerde verslagen en verslagen altijd het akkoord van de ouders vroegen.

De bevraagde CLB's gaven aan dat ze een nieuw model hanteren van onthaal en traject, wat bij scholen de indruk kan wekken van een verminderde inzet. CLB's besteden ook heel wat tijd aan andere opdrachten, zoals integrale jeugdzorg. CLB's vinden het akkoord van de ouders voor ondersteuning aan de leerling noodzakelijk. Bijkomend meldden ze dat vooral kansarme ouders eerder geen akkoord geven, terwijl kansrijke ouders vaak meer aandringen om een gemotiveerd verslag of verslag te schrijven. Cijfers tonen aan dat kansarmere scholen inderdaad minder leerlingen met een gemotiveerd verslag hebben. Kansarme scholen zouden echter vaak een beter uitgebouwd zorgbeleid hebben (en een groter zorgteam), wat kan leiden tot een lager aantal leerlingen met een gemotiveerd verslag. CLB's menen dat tussen scholen verschillen bestaan in de maatregelen die ze nemen in de fases 0 en 1 van het zorgcontinuüm, onder meer omdat het voor scholen niet duidelijk is wat van hen juist verwacht wordt. Bij sommige scholen zijn die fases 0 en 1 nog weinig uitgebouwd, waardoor CLB's als streng kunnen overkomen bij de beoordeling van die fases.

62,1% van de bevraagde scholen was tevreden over de ondersteuningsnetwerken. Ze ervaarden soms wel een nog zoekende werking, een deskundigheid in ontwikkeling en onvoldoende uren ondersteuning. De bevraagde ondersteuningsnetwerken verwezen naar het strakke tijdskader van hun opstart. Het ontbreekt hen bovendien aan een eigen juridisch kader en aan bijbehorende middelen. Ook de ondersteuningsnetwerken zijn van oordeel dat tussen scholen verschillen bestaan in de maatregelen die ze nemen in de fases 0 en 1 van het zorgcontinuüm. Enkele menen ook dat bepaalde CLB's niet altijd streng genoeg zijn en gemotiveerde verslagen of verslagen afleveren terwijl het om ondersteuningsvragen gaat die zich situeren binnen fase 1 of zelfs fase 0 van het zorgcontinuüm.

De bevraagde leerkrachten waren eerder matig tevreden over de ondersteuning die ze kregen van de CLB's en de ondersteuningsnetwerken.

Bij de bevraging van de ondersteuningsnetwerken kwam aan bod dat de buitengewone scholen vooral de leerlingen overhouden met zware en meervoudige problematieken, terwijl de financiering per leerling dezelfde blijft. Tot slot wezen de ondersteuningsnetwerken erop dat meer inclusie in het onderwijs ook voldoende inclusie op de arbeidsmarkt vergt.

HOOFDSTUK 5

Eerste resultaten van de leerlingen met een gemotiveerd verslag

5.1 Resultaten van de leerlingen met een gemotiveerd verslag volgens de scholen

Aan de directeurs en zorgverantwoordelijken van de onderzochte scholen heeft het Rekenhof gevraagd of zij van mening zijn dat de leerlingen met een gemotiveerd verslag het gemeenschappelijk curriculum kunnen volgen.

37 scholen (61,67%) antwoordden dat de leerlingen met een gemotiveerd verslag het gemeenschappelijk curriculum kunnen volgen. 20 scholen zijn van mening dat zij even goed presteren als de andere leerlingen. In de 17 andere scholen lukt het met de nodige ondersteuning en aanpassingen. Voorwaarden zijn dat ze cognitief voldoende sterk zijn en gemotiveerd zijn.

16 scholen (26,67%) gaven een genuanceerd beeld. Het kunnen volgen van het gemeenschappelijk curriculum is kindafhankelijk. Ook de problematiek speelt een rol. Motorische, visuele en auditieve beperkingen vormen geen belemmering als de leerling voldoende begaafd is. Ook leerlingen met ASS[46] kunnen over het algemeen het gemeenschappelijk curriculum volgen. ASS-gerelateerde problemen kunnen echter een negatief effect hebben (bijvoorbeeld te veel prikkels tijdens een werkstage in het beroepssecundair onderwijs). Gedragsproblemen kunnen het volgen van het gemeenschappelijk curriculum verhinderen. Het ontbreekt scholen meestal aan expertise om dergelijke leerlingen voldoende te ondersteunen.

7 scholen hadden nog geen zicht op de vooruitgang van de leerlingen met een gemotiveerd verslag.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de gemiddelde scores die de leerkrachten gaven op de websurveyvragen over de studieresultaten.

[46] Autismespectrumstoornis.

Tabel 11 – Gemiddelde scores leerkrachten over studieresultaten van leerlingen met een gemotiveerd verslag

Uitspraak	Score (op 6)
1. Ik ben van oordeel dat de leerling(en) met ondersteuning vanuit het buitengewoon onderwijs – rekening houdend met de genomen ondersteuningsmaatregelen – voldoende leerwinst boek(t)(en).	3,15
2. Ik vind dat ik met aanwezigheid van (een) leerling(en) met ondersteuning vanuit het buitengewoon onderwijs in mijn klas nog voldoende tijd en aandacht kan besteden aan de rest van mijn klas.	2,95
3. Ik kan mij vinden in de principes van het M-decreet om zo veel mogelijk leerlingen met zorgnoden op te nemen in het curriculum van het gewoon onderwijs.	2,49

Bron: Rekenhof

De uitspraken kregen allemaal geen goede score. Leerkrachten waren van mening dat de zorgwerking noch de leerlingen met bijkomende ondersteuning, noch de overige leerlingen voldoende vooruithelpt. Die mening leidt dan ook tot de lage score op de laatste uitspraak over de principes van het M-decreet.

5.2 Eerste resultaten van de leerlingen met een gemotiveerd verslag op macro-niveau

De ondersteuning voor de leerlingen met een gemotiveerd verslag beoogt dat ze het gemeenschappelijk curriculum volgen in een gewone school. Het Rekenhof heeft een nulmeting uitgevoerd voor die doelstelling op basis van twee outputindicatoren die betrekking hebben op het gewoon curriculum en een derde indicator die de inclusie nagaat:

- de schoolse vordering van de leerling, dus of de leerling in het schooljaar 2017-2018 nog op leeftijd zit;
- het behalen van een getuigschrift basisonderwijs voor de leerlingen in het zesde leerjaar van het basisonderwijs of het behalen van een A-attest in het secundair onderwijs in het schooljaar 2016-2017[47];
- de uitstroom naar het buitengewoon onderwijs bij de overgang van het schooljaar 2016-2017 naar het schooljaar 2017-2018 van leerlingen in het gewoon basisonderwijs.

Het heeft voor die indicatoren de resultaten vergeleken van de leerlingen met een gemotiveerd verslag[48] versus de andere leerlingen. De vergelijking heeft in eerste instantie niet tot doel de verschillen tussen beide types leerlingen weg te werken, maar dient als referentie-

[47] Voor de leerlingen van het secundair onderwijs zijn uitgesloten: de leerlingen van het deeltijds beroepsonderwijs, leerlingen in Se-n-Se-opleidingen (secundair na secundair), leerlingen in het tweede en derde jaar van de derde graad (krijgen geen A-attest, maar een diploma of een C-attest), OKAN-leerlingen.

[48] Met leerling met een gemotiveerd verslag wordt zowel die leerling bedoeld die effectief beschikt over een gemotiveerd verslag of die leerling die ermee gelijkgesteld is. Gelijkgesteld zijn leerlingen met een inschrijvingsverslag die voor de start van het ondersteuningsmodel GON-leerling waren en op wie de overgangsmaatregel van het M-decreet nog van toepassing is dat hun inschrijvingsverslag pas omgezet moet worden naar een gemotiveerd verslag als het type, opleidingsvorm of onderwijsniveau wijzigt. Voor de evaluatie worden de leerlingen die ooit in een GON-zending zaten (tot en met 1 oktober 2015) en andere leerlingen met een gemotiveerd verslag in CREON met ingangsdatum vanaf 1 september 2016, als leerling met een gemotiveerd verslag beschouwd.

punt om verdere evoluties te beoordelen. De vergelijking neutraliseert ook het schooleigen beleid omtrent zittenblijven en attestering. Omdat er onder de beschouwde leerlingen met een gemotiveerd verslag ook leerlingen zijn die ondersteuning kregen vóór de inwerkingtreding van het M-decreet (wanneer deels andere types golden), wordt geen opsplitsing gegeven per type. Het gaat bijgevolg om een algemene benadering, hoewel het mogelijk is dat de resultaten per type verschillen.

Schoolse vordering van de leerling

Het Rekenhof onderzocht het verschil in schoolse vordering tussen de leerlingen met een gemotiveerd verslag en de andere leerlingen. Dat verschil wordt uitgedrukt aan de hand van *odds ratio's*[49]. De odds ratio's zijn bij een totale gelijkheid van beide groepen gelijk aan 1. Hoe meer ze van 1 afwijken, hoe sterker beide groepen van leerlingen van elkaar verschillen. Hieronder wordt voor beide groepen de waarschijnlijkheid weergegeven dat de leerling nog op leeftijd zit.

Tabel 12 – Schoolse vordering: leerlingen met een gemotiveerd verslag versus leerlingen zonder gemotiveerd verslag

Onderwijsniveau	Schoolse vordering	Leerling met GV	Leerling zonder GV	Odds ratio
Lager	Op leeftijd	68,30%	88,42%	0,2821
	Vertraagd	31,70%	11,58%	3,5444
Secundair	Op leeftijd	55,31%	74,12%	0,4321
	Vertraagd	44,69%	25,88%	2,3140

Bron: Databanken onderwijsministerie[50] [51]

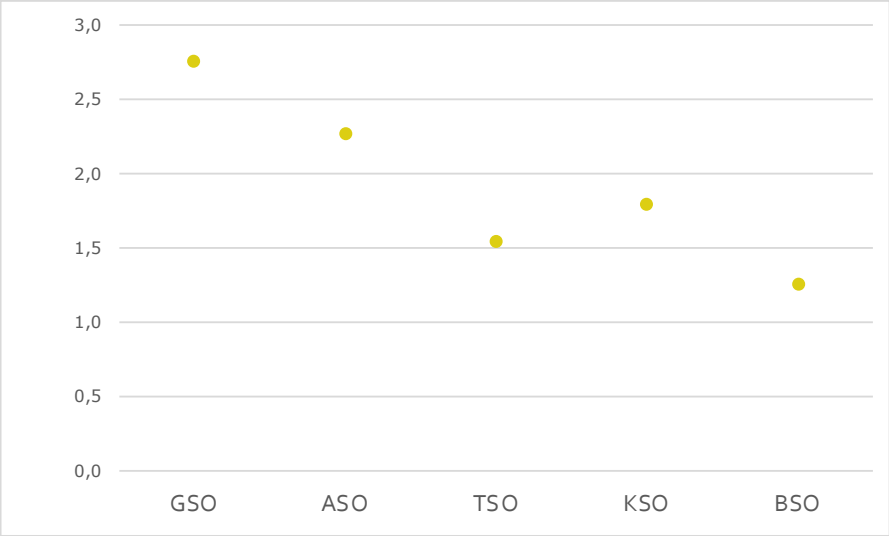
Het verschil tussen beide groepen leerlingen bedraagt zowel in het lager als in het secundair onderwijs ongeveer 20%. De odds ratio toont dat het voor een leerling met een gemotiveerd verslag 3,5 keer waarschijnlijker is om schoolse vertraging op te lopen in het lager onderwijs en 2,3 keer in het secundair onderwijs. Voor het secundair onderwijs is het beeld verschillend naargelang de onderwijsvorm, zoals blijkt uit de onderstaande grafiek.

[49] Odds ratio's zijn de ratio's (voor de leerlingen met een gemotiveerd verslag tegenover de andere leerlingen) van de kansenverhoudingen van een positieve uitkomst versus een negatieve uitkomst van de gebruikte indicatoren.

[50] Voor de leerlingen in het secundair onderwijs is alleen rekening gehouden met de leerlingen waarvan de onderwijsvorm en de schoolse vordering bekend is.

[51] De gegevens steunen onder andere op registraties van de CLB's in CREON, die onvolledig zijn. Ze zijn wel bruikbaar voor een analyse op macroniveau voor alle scholen samen.

Grafiek 20 – Odds ratio's voor schoolse vertraging: leerlingen secundair onderwijs met een gemotiveerd verslag versus leerlingen zonder gemotiveerd verslag (schooljaar 2017-2018)



Bron: Databanken onderwijsministerie

In het BSO wijkt de odds ratio het minst af van 1. Het prestatieverschil is er dus het kleinst tussen leerlingen met en zonder gemotiveerd verslag. Voor een leerling met een gemotiveerd verslag in het BSO is het 1,3 keer waarschijnlijker dan voor een leerling zonder gemotiveerd verslag in het BSO om vertraging op te lopen. In het TSO stijgt die waarschijnlijkheid naar 1,6, in het KSO naar 1,8 en in het ASO en het GSO naar respectievelijk 2,3 en 2,8.

Getuigschrift of A-attest

Het Rekenhof onderzocht het verschil tussen leerlingen met en zonder gemotiveerd verslag in het behalen van een getuigschrift basisonderwijs of een A-attest in het secundair onderwijs. De analyses gebeurden voor het schooljaar 2016-2017. De onderstaande tabel toont dat leerlingen met een gemotiveerd verslag 1,5 keer meer kans hebben geen getuigschrift basisonderwijs te behalen dan leerlingen zonder gemotiveerd verslag.

Tabel 13 – Waarschijnlijkheid getuigschrift zesde leerjaar basisonderwijs: leerlingen met een gemotiveerd verslag versus leerlingen zonder gemotiveerd verslag

	Leerling met GV	Leerling zonder GV	Odds ratio
Getuigschrift	93,99%	95,97%	0,6560
Geen getuigschrift	6,01%	4,03%	1,5244

Bron: Databanken onderwijsministerie

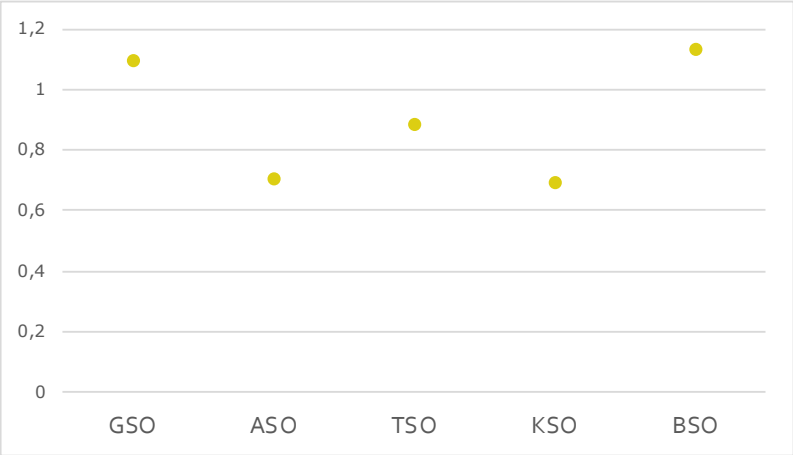
In het secundair onderwijs is het beeld voor de A-attesten niet eenduidig negatief voor leerlingen met een gemotiveerd verslag ten aanzien van de andere leerlingen. De waarschijnlijkheid in de onderstaande tabel en grafiek toont een verschillend beeld voor de verschillende onderwijsvormen.

Tabel 14 – Waarschijnlijkheid A-attest in het secundair onderwijs volgens onderwijsvorm: leerlingen met gemotiveerd verslag versus leerlingen zonder gemotiveerd verslag

Onderwijsvorm	Leerling met GV	Leerling zonder GV	Odds ratio
GSO	89,98%	89,15%	1,0926
ASO	84,84%	88,87%	0,7008
TSO	82,33%	84,04%	0,8848
KSO	75,47%	81,67%	0,6907
BSO	88,93%	87,67%	1,1300

Bron: Databanken onderwijsministerie[52]

Grafiek 21 – Odds ratio's voor het behalen van een A-attest voor leerlingen secundair onderwijs met een gemotiveerd verslag versus leerlingen zonder gemotiveerd verslag (schooljaar 2016-2017)



Bron: Databanken onderwijsministerie

In het secundair onderwijs behalen leerlingen met een gemotiveerd verslag weliswaar minder A-attesten dan leerlingen zonder gemotiveerd verslag, maar het verschil is beperkt en varieert naar onderwijsvorm. In het GSO en het BSO is het voor leerlingen met een gemotiveerd verslag zelfs waarschijnlijker dat ze een A-attest behalen dan voor de andere leerlingen. Dat geldt echter niet in het ASO, TSO en KSO.

Uitstroom naar het buitengewoon onderwijs

Om de uitstroom naar het buitengewoon onderwijs te vergelijken, is het Rekenhof voor de leerlingen van het gewoon basisonderwijs in het schooljaar 2016-2017 nagegaan of zij in het schooljaar 2017-2018 ingeschreven waren in het buitengewoon onderwijs. De uitstroom van leerlingen naar het buitengewoon onderwijs gebeurt eerder in het lager onderwijs. De uitstroom uit het secundair onderwijs is klein zowel voor leerlingen met als zonder gemotiveerd verslag. Bovendien stromen in het secundair onderwijs verhoudingsgewijs meer leerlingen uit naar type 5 (voor kinderen in een ziekenhuis, een preventorium of een residentiële setting) van het buitengewoon onderwijs waardoor de vergelijking tussen leerlingen met en zonder

[52] Enkel leerlingen die in aanmerking komen voor een oriënteringsattest of waarvan het oriënteringsattest gekend is, zijn meegerekend in de berekeningen. De leerlingen uit de zesde en de zevende jaren van het secundair onderwijs en het deeltijds beroepssecundair onderwijs werden geschrapt.

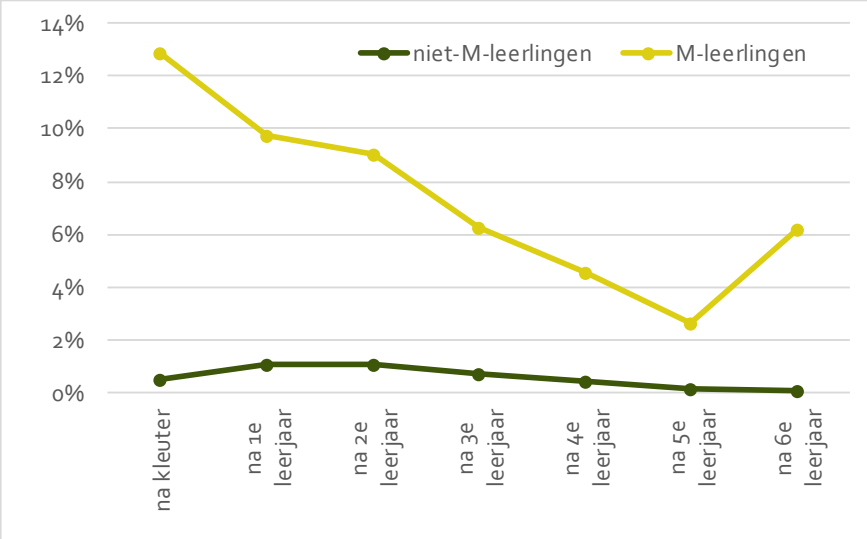
gemotiveerd verslag minder relevant is. De volgende tabel leert dat in het lager onderwijs leerlingen met een gemotiveerd verslag 10 keer meer uitstromen naar het buitengewoon onderwijs dan leerlingen zonder gemotiveerd verslag.

Tabel 15 – Waarschijnlijkheid om uit te stromen naar het buitengewoon onderwijs (van 2016-2017 naar 2017-2018): leerlingen met een gemotiveerd verslag versus leerlingen zonder gemotiveerd verslag

Onderwijsniveau	Leerling met GV	Leerling zonder GV	Odds ratio
Lager	6,14%	0,62%	10,4133

Bron: Databanken onderwijsministerie

Grafiek 22 – Uitstroom van het gewoon lager onderwijs naar het buitengewoon onderwijs van 2016-2017 naar 2017-2018: leerlingen met een gemotiveerd verslag versus leerlingen zonder gemotiveerd verslag



Bron: Databanken onderwijsministerie

Uit de bovenstaande grafiek blijkt dat de waarschijnlijkheid op uitstroom naar het buitengewoon onderwijs voor een leerling daalt naarmate een leerling vordert in zijn lagere schoolloopbaan. Bij de leerlingen met een gemotiveerd verslag is er wel een stijging bij de overgang van het zesde leerjaar naar het eerste jaar van het secundair onderwijs.

Leerlingen met en zonder gemotiveerd verslag stromen echter uit naar andere types[53]. Leerlingen zonder gemotiveerd verslag stromen eerder uit naar het buitengewoon onderwijs type basisaanbod. Kleuters zonder gemotiveerd verslag stromen vaker uit naar type 2. Leerlingen met een gemotiveerd verslag stromen dan weer overwegend uit naar het buitengewoon onderwijs type 9.

Tot en met schooljaar 2017-2018 kon er voor leerlingen met een gemotiveerd verslag type basisaanbod enkel ondersteuning gevraagd worden wanneer ze voorafgaand minstens 9 maanden in het buitengewoon onderwijs schoolliepen. Dit maakt dat voor leerlingen die niet voorafgaand naar het buitengewoon onderwijs gingen, ook geen gemotiveerd verslag werd

[53] Dit bleek uit een (beperkte) consultatie van leerlingen in Discimus.

opgemaakt. Voor leerlingen die nood hadden aan expertise type basisaanbod werd eerder een verslag opgemaakt om rechtstreeks door te stromen naar een school voor buitengewoon onderwijs type basisaanbod. Sinds schooljaar 2018-2019 is het voor leerlingen met een gemotiveerd verslag type basisaanbod wel mogelijk om ondersteuning vanuit het ondersteuningsnetwerk aan te vragen, ongeacht of de leerling voordien in het buitengewoon onderwijs heeft schoolgelopen of niet.

Voor de start van het ondersteuningsmodel was er voor kleuters type 2 geen ondersteuning in het gewoon onderwijs mogelijk. Voor kleuters met een verstandelijke beperking in het gewoon onderwijs werd dan ook geen gemotiveerd verslag of verslag type 2 opgemaakt. Sinds de start van het ondersteuningsmodel in schooljaar 2017-2018 is ondersteuning voor leerlingen met een gemotiveerd verslag of verslag type 2 wel mogelijk.

5.3 Conclusies

Directeurs en zorgverantwoordelijken zijn van oordeel dat leerlingen met een gemotiveerd verslag meestal het gemeenschappelijk curriculum kunnen volgen. Leerkrachten waren daarover minder positief. Ze zijn eerder van oordeel dat leerlingen met een gemotiveerd verslag niet altijd voldoende leerwinst boeken, uitten hun vrees voor een verminderde aandacht voor de andere leerlingen en ondersteunen de principes uit het M-decreet maar beperkt.

Globaal gezien scoren leerlingen met een gemotiveerd verslag op de drie in het onderzoek gebruikte indicatoren als volgt:

- Het is voor een leerling met een gemotiveerd verslag 3,5 keer waarschijnlijker om schoolse vertraging op te lopen in het lager onderwijs dan voor een andere leerling (schooljaar 2017-2018). In het secundair onderwijs bedraagt die factor 2,3.
- Voor een leerling met een gemotiveerd verslag is het 1,5 keer waarschijnlijker om geen getuigschrift basisonderwijs te behalen dan voor een andere leerling (schooljaar 2016-2017). In het secundair onderwijs is het voor een leerling met een gemotiveerd verslag 1,1 keer waarschijnlijker om geen A-attest te behalen dan voor een andere leerling.
- Voor een leerling met een gemotiveerd verslag in het lager onderwijs is het 10 keer waarschijnlijker om uit te stromen naar het buitengewoon onderwijs dan voor een andere leerling (schooljaar 2016-2017).

De resultaten op de verschillende indicatoren zijn niet altijd consistent. De resultaten van leerlingen met een gemotiveerd verslag zijn doorgaans het best in het BSO en het slechtst in het ASO.

HOOFDSTUK 6

Algemene conclusies

Alle bevraagde scholen hebben een algemeen zorgbeleid ontwikkeld. De bevraagde ouders zijn positief over de zorgwerking van de school. De bevraagde leerkrachten ervaren het zorgbeleid in hun school ook eerder als positief. Basisscholen staan doorgaans verder dan secundaire scholen, maar ook daar werken scholen aan hun zorgbeleid. Scholen doen aan brede basiszorg voor alle leerlingen. Maatregelen voor leerlingen met leerproblemen, zoals dyslexie, hebben algemene ingang gevonden. De scholen hebben het wel moeilijk met toenemende gedragsproblemen bij leerlingen, met onder andere uitval van leerkrachten tot gevolg.

De bevraagde scholen stemden hun zorg doorgaans af op de specifieke onderwijsbehoeften van de leerlingen. De grootste categorie van leerlingen met een gemotiveerd verslag of verslag in het gewoon onderwijs in het schooljaar 2017-2018 had autisme (46,9%), gevolgd door leerlingen met een motorische beperking (18,2%), leerlingen met taal- en spraakstoornissen (12,7%), leerlingen in het basisaanbod (9,8%) en leerlingen met gedragsstoornissen (8,3%). Kleinere categorieën zijn leerlingen met visuele problemen (2,2%), leerlingen met een verstandelijke beperking (1,4%) en leerlingen met auditieve problemen (0,4%). De bevraagde scholen deden heel wat aanpassingen en vonden die redelijk. Ze vonden aanpassingen onredelijk als een leerling veel individuele aandacht nodig heeft, wat vooral bij leerlingen met een verstandelijke beperking en leerlingen met gedragsproblemen het geval is.

De bevraagde scholen zijn eerder tevreden over de CLB's, maar ervaarden ze soms wel als overbelast en minder beschikbaar. Sommige vonden ze ook streng in het schrijven van gemotiveerde verslagen of verslagen. Ze hadden het er moeilijk mee dat CLB's voor een gemotiveerd verslag of verslag altijd het akkoord van de ouders vroegen. De bevraagde CLB's gaven aan dat ze een nieuw model hanteren van onthaal en traject, dat bij scholen de indruk kan wekken van een verminderde inzet. CLB's besteden ook heel wat tijd aan andere opdrachten, zoals integrale jeugdzorg. Ze merkten op dat tussen scholen verschillen bestaan in de uitbouw van het zorgbeleid, waardoor ze als streng kunnen overkomen bij de beoordeling van de ondersteuningsvraag.

De bevraagde scholen zijn eerder tevreden over de ondersteuningsnetwerken, maar ervaarden soms een nog zoekende werking, een deskundigheid in ontwikkeling bij de ondersteuners en onvoldoende uren ondersteuning. De bevraagde ondersteuningsnetwerken verwezen naar het strakke tijdskader van hun opstart. Het ontbreekt hen bovendien aan een eigen juridisch kader en aan voldoende middelen. Ook de ondersteuningsnetwerken zijn van oordeel dat er verschillen tussen scholen bestaan in de uitbouw van zorg. Enkele menen dat bepaalde CLB's niet altijd streng genoeg zijn en gemotiveerde verslagen of verslagen afleveren terwijl het om ondersteuningsvragen gaat die de scholen zelf kunnen aanpakken.

Directeurs en zorgverantwoordelijken zijn van oordeel dat leerlingen met een gemotiveerd verslag het gemeenschappelijk curriculum meestal wel kunnen volgen. Leerkrachten zijn daarover minder positief. Ze zijn eerder van oordeel dat leerlingen met een gemotiveerd verslag onvoldoende leerwinst boeken en ondersteunen niet ten volle de algemene principes van het M-decreet.

HOOFDSTUK 7

Aanbevelingen

Om de doelstellingen van het M-decreet te helpen bereiken, kan de overheid de volgende maatregelen nemen:

- alle scholen verder stimuleren om een doorgedreven zorgbeleid te voeren met onder meer aandacht voor de kwaliteit van het leerlingvolgsysteem, het gebruik van de BASO-fiche, het draagvlak voor de zorgvisie, de continuïteit van de zorg en de inzetbaarheid en expertise van het zorgteam;
- nagaan of alle scholen hun brede basiszorg en verhoogde zorg voldoende uitbouwen om de zorg af te stemmen op de specifieke onderwijsbehoeften van de leerlingen en voorzien in voldoende ondersteuning voor scholen met een onvoldoende uitgewerkte fase 0 en 1 van het zorgcontinuüm;
- sensibiliseren van scholen, CLB's, ondersteuningsnetwerken en pedagogische begeleidingsdiensten om de maatregelen van de scholen in fase 0, 1 en 2 van het zorgcontinuüm concreter te omschrijven en uit te werken;
- nagaan hoe scholen beter ondersteund kunnen worden voor leerlingen met gedragsproblemen en leerlingen met een verstandelijke beperking;
- in een eigen juridisch kader met afgestemde financiering voorzien voor de ondersteuningsnetwerken;
- CLB's stimuleren om de zorgfases 0 en 1 kritisch te beoordelen bij het opstellen van een gemotiveerd verslag en voor de CLB's in een financiering voorzien die is afgestemd op hun opdracht;
- de leerresultaten van de leerlingen met een gemotiveerd verslag of verslag centraal monitoren.

HOOFDSTUK 8

Reactie van de minister

De Vlaamse minister van Onderwijs reageerde op 28 maart 2019 op het ontwerpverslag.

Naast enkele redactionele en technische suggesties gaf de minister enkele aandachtspunten. Zo wees ze op de rol van de pedagogische begeleidingsdiensten. Als die rol beperkt blijkt te zijn, is dat volgens haar een relevante bevinding. De vaststelling dat de bevraagde leerkrachten minder positief zijn over de mogelijkheden van de leerlingen met een gemotiveerd verslag om leerwinst te boeken, vindt zij onrustwekkend, omdat de leerkrachten net het verschil kunnen maken. Bij de in beeld gebrachte resultaten van de leerlingen met een gemotiveerd verslag pleit de minister voor voorzichtigheid. De periode van de implementatie van het nieuwe beleid is nog kort. De resultaten moeten dan ook eerder als nulmeting worden beschouwd.

De minister heeft ook enkele reflecties bij de aanbevelingen gemaakt. Bij verschillende aanbevelingen verwees de minister naar het decreet op de leerlingenbegeleiding. Dat decreet heeft de uitbouw van een schooleigen beleid op leerlingenbegeleiding als erkenningsvoorwaarde ingeschreven. Die verplichting zal volgens de minister de scholen stimuleren basiszorg en verhoogde zorg uit te bouwen. In de wijze waarop ze dat doen (leerlingvolgsysteem, procedures, documenten, professionalisering) zijn scholen vrij. De pedagogische begeleidingsdiensten en de CLB's ondersteunen de scholen daarin, terwijl de overheid incentives geeft via prioritaire nascholing, extra competentiebegeleiders en ondersteuning van de ontwikkeling van handelingsgerichte diagnostische protocollen (Prodia). Ook is er kwaliteitstoezicht op het beleid voor leerlingenbegeleiding en op de handelingsgerichte diagnostiek van de CLB's voor de opstelling van gemotiveerde verslagen en verslagen, waarbij wordt beoordeeld in welke mate scholen inzetten op basiszorg en verhoogde zorg.

Vanaf 1 september 2019 zal een nieuw omkaderingsmechanisme in werking treden voor de ondersteuning van scholen voor gewoon onderwijs met leerlingen met een gemotiveerd verslag, verslag of inschrijvingsverslag type 2, 4, 6 of 7. Voor leerlingen met een verslag zal in eenzelfde omkadering voorzien worden als voor leerlingen met dit verslag in het buitengewoon onderwijs. Om scholen voor gewoon onderwijs te versterken in de begeleiding van leerlingen met emotionele en gedragsproblemen, werd een project opgezet om een aanpak en methodieken voor interventie uit te werken, die later kunnen worden aangewend in alle ondersteuningsnetwerken. Verder werd decretaal mogelijk gemaakt dat CLB's na het doorlopen van een handelingsgericht diagnostisch traject kunnen overgaan tot de opmaak van een voorlopig verslag type 3, ook al is er nog geen diagnose van een gedrags- of emotionele stoornis gesteld. Dat maakt het mogelijk al naar het buitengewoon onderwijs over te stappen als type 3 de enige mogelijkheid voor een leerling is.

Bij de aanbeveling om voor de ondersteuningsnetwerken te voorzien in een eigen juridisch kader met afgestemde financiering, merkte de minister op dat de uitvoering van het ondersteuningsmodel zich tot en met het schooljaar 2019-2020 in een transitieperiode bevindt. Daarna zal er op basis van monitoring en evaluatie een definitieve regeling komen, maar het is volgens de minister nog onzeker of het wenselijk is de ondersteuningsnetwerken als een op zichzelf staande structuur te organiseren.

Bij de aanbeveling over de monitoring van de leerresultaten van leerlingen met een gemotiveerd verslag en verslag, stelde de minister dat die naar aanleiding van het M-decreet wordt ontwikkeld.

Bijlagen

Bijlage 1

Methodologie

Scholen

Het Rekenhof selecteerde voor de steekproef zestig scholen: dertig basis- en dertig secundaire scholen. Per onderwijsniveau rangschikte het eerst de scholen volgens hun percentage leerlingen met een gemotiveerd verslag over de periode van 2012-2013 tot 2016-2017. Het Rekenhof paste wel een correctie toe: de afwijking van de school ten opzichte van het verwachte resultaat volgens de gemiddelde OKI-waarde (aandeel kansarme leerlingen) van de school bepaalde de rangorde[54]. Vervolgens splitste het de bekomen rangschikking op in vijf even grote groepen, die op hun beurt werden opgedeeld in drie subgroepen volgens hun OKI-waarde[55].

Uit elk van de vijftien subgroepen die zo per onderwijsniveau werden gevormd, selecteerde het Rekenhof vervolgens één tot drie scholen, rekening houdend met de relatieve grootte van de ondersteuningsnetwerken waartoe de scholen behoorden[56]. Het aantal scholen dat per ondersteuningsnetwerk werd bevraagd, varieerde van geen enkele (ONW 1010, Meetjesland) tot zes (ONW 1002, Centrum)[57]. Het profiel van de scholen blijkt uit de onderstaande tabel.

Tabel 17– Profiel van de bevraagde scholen volgens de gekozen criteria

Criterium	30 basisscholen	30 secundaire scholen
OKI-waarde	0,15 – 2,84	0,23 – 2,80
Percentage leerlingen met gemotiveerd verslag	0% – 3,72%	0,11% – 5,71%

Bron: Rekenhof

Per school heeft het Rekenhof een semigestructureerd interview afgenomen. Bij een dergelijk interview wordt vertrokken van een algemeen interviewschema met vooropgestelde vragen waar kan van afgeweken worden. Dat laat toe om door te vragen als de respondent iets interessants vertelt of als iets niet helemaal duidelijk is. De gesprekpartners waren de directeurs en de zorgcoördinatoren/leerlingbegeleiders. In een aantal gevallen waren ook andere personeelsleden van het zorgteam betrokken. In de interviews peilde het Rekenhof naar die factoren die niet in de databanken van het ministerie waren opgenomen.

[54] De afwijking van het reële resultaat van het percentage leerlingen met een gemotiveerd verslag ten opzichte van het verwachte resultaat op basis van de gemiddelde OKI-waarde van de school, kan positief of negatief zijn.

[55] Zo werden de 933 secundaire scholen eerst opgesplitst in vijf groepen, gaande van school nr. 1 tot school nr. 187, van school nr. 188 tot school nr. 347, … Elke groep werd vervolgens opgedeeld in drie subgroepen volgens de OKI-waarde: kansrijke scholen (OKI <=0,5), middengroep (0,5 <OKI <=2) en kansarme scholen (OKI >2). Zo werden de eerste 187 scholen verder opgedeeld in 33 kansrijke scholen, 144 middengroepscholen en 10 kansarme scholen.

[56] De definitieve lijst van te bezoeken scholen werd ook bepaald door enkele praktische zaken: bijvoorbeeld weigering tot deelname aan het onderzoek, al bevraagd zijn in het vorige Rekenhofonderzoek *Gelijke onderwijskansen in het gewoon basisonderwijs*, al bevraagd worden in het SONO-onderzoek *M-decreet in de Vlaamse scholen: praktijk en achterliggende processen en mechanismen*. Scholen die één pedagogische eenheid vormen, werden samengenomen.

[57] De benaming van de ondersteuningsnetwerken is diegene geldig tijdens het schooljaar 2017-2018.

Leerkrachten

Via een korte onlinebevraging heeft het Rekenhof ook informatie ingewonnen bij de leerkrachten die een leerling met een gemotiveerd verslag in de klas hadden[58]. De meeste vragen dienden te worden ingevuld met een 6-puntsLikertschaal. Zo'n 6-puntsschaal laat voldoende differentiatie toe tussen de antwoordmogelijkheden en geeft de respondenten niet de mogelijkheid een neutrale positie in te nemen. Leerkrachten worden zo aangezet een mening te vormen. De antwoordmogelijkheden gingen van *helemaal niet akkoord* (punt 1) tot *helemaal akkoord* (punt 6). De tussenliggende keuzemogelijkheden werden niet benoemd.

324 leerkrachten vulden de websurvey in. De ingevulde vragenlijsten heeft het Rekenhof samengevoegd per school opdat elke school evenveel gewicht zou krijgen. Uiteindelijk leverde de bevraging informatie op van 50 scholen op een totaal van 59: 28 basis- en 22 secundaire scholen[59]. De antwoorden vertegenwoordigen minstens 53% van de leerlingen met gemotiveerd verslag.

Ouders

Het Rekenhof organiseerde ook een websurvey bij ouders, volgens dezelfde methodiek als bij de leerkrachten. 143 ouders vulden de websurvey in. De ingevulde vragenlijsten heeft het Rekenhof alleen samengevoegd per school voor de Likertschaalvragen. De bevraging leverde zo informatie op van 35 scholen: 20 basis- en 15 secundaire scholen. De responsgraad bedroeg 27%.

[58] Voor de basisscholen ging het om de leerkrachten uit het kleuter- en lager onderwijs, voor de secundaire scholen ging het om de klastitularissen.

[59] Eén secundaire school telde tijdens het schooljaar 2017-2018 geen enkele leerling met een gemotiveerd verslag.

Bijlage 2

Antwoord van de Vlaamse minister van Onderwijs

28 maart 2019

Betreft: Ontwerprapport M-decreet en de zorg in het gewoon onderwijs.

Geachte heer,

Opmerkingen bij de inhoud van het rapport

Met betrekking tot de samenvatting.

We missen in het rapport de rol van pedagogische begeleidingsdiensten. Hoewel deze een belangrijke schoolondersteunende rol opnemen bijvoorbeeld met betrekking tot beleid op leerlingenbegeleiding is dit in de rapportering een belangrijke afwezige. In uw reactie op de opmerkingen vanuit de administratie op de eerste versie van het rapport, geeft u aan dat de pedagogische begeleidingsdiensten voldoende vermeld worden in het rapport en dat ze in de praktijk blijkens uw onderzoek een eerder kleine rol spelen in het M-decreet. Dit is op zich een relevante vaststelling, aangezien met het M-decreet een generieke opdracht voor reguliere begeleiders is ingeschreven dat ze in het ondersteunen van de beroepsbekwaamheid van personeelsleden binnen een school of centrum en instellingsoverstijgend, prioritair aandacht dient besteed te worden aan de competenties in het kader van het onderwijs aan leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften (decreet kwaliteit, artikel 15, 2° c).

Over de wijze van in beeld brengen van de resultaten van leerlingen met een gemotiveerd verslag in vergelijking met andere leerlingen komen we verder in deze nota nog terug.

De vaststelling dat de bevraagde leraren in tegenstelling tot directies en zorgverantwoordelijken minder positief zijn over de mogelijkheden van leerlingen met een gemotiveerd verslag tot het boeken van leerwinst, roept vragen op naar verdere duiding. Toelichting bij de redenen voor die stellingname worden er met het rapport niet gegeven, terwijl het net de leraren zijn die het verschil kunnen maken voor de betreffende leerlingen.

Met betrekking tot hoofdstuk 1–5.

Voor grafiek 2 (p. 9) zijn de recentere gegevens gebruikt van het European Agency: https://www.european-agency.org/data. Bij de toelichting onder de grafiek staat "In de grafiek wordt inclusief onderwijs beschouwd als onderwijs waarbij álle leerlingen voor tenminste 80% samen zitten."

We pleiten er voor om dichter bij de precieze definitie van het European Agency te blijven[60]. We doen volgend tekstvoorstel: "In de grafiek wordt inclusief onderwijs beschouwd als onder-

[60] An operational definition of an inclusive setting – an inclusive setting refers to education where the pupil with SEN follows education in mainstream classes alongside their mainstream peers for the largest part – 80% or more – of the school week.

wijs waar leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften voor het grootste deel – 80% of meer – van de schoolweek onderwijs volgen in gewone klassen samen met hun leeftijdsgenoten."

Op p. 12 bij de toelichting van de fase van uitbreiding van zorg wordt HGD nog verduidelijkt met "handelingsgericht diagnostisch" terwijl "handelingsgerichte diagnostiek" de juiste term is (cf. lijst met afkortingen en begrippen).

Onder punt 2.4. (p. 17) wordt de financiering beschreven. In de tweede alinea, waar het gaat over de kleine types kan nog aangevuld worden dat voor het schooljaar 2018-2019, naast de afhouding van een budget nog een overgangsmaatregel met bijkomende omkadering (budget van 16.7 miljoen euro) werd getroffen in aanloop naar een nieuwe open end regeling vanaf 1 september 2019.

Bij de ondersteuningsnetwerken kunnen ook de paritaire commissies vermeld worden die een bepalende rol spelen in de verdeling van omkadering over netwerken en scholen voor buitengewoon onderwijs.

Met betrekking tot hoofdstuk 3 en 4 blijft er een onduidelijkheid over in welke mate het zorgbeleid van scholen voor leerlingen met een verslag in beeld is gebracht. Bij de beschrijving van de methode wordt gesteld dat de 60 scholen bevraagd zijn over hun zorgbeleid voor alle leerlingen, bij de online bevraging van leerkrachten wordt gesteld dat gepeild is naar ervaringen over het zorgbeleid in hun school bij leraren die leerlingen met gemotiveerde verslagen in hun klas hadden. Het waarom van die specificatie is niet duidelijk. Had de online bevraging tot doel te peilen naar het zorgbeleid in verband met leerlingen met gemotiveerde verslagen of toch het zorgbeleid in het algemeen. Leraren zullen het zorgbeleid wellicht eveneens beoordeeld hebben met de ganse populatie van leerlingen met zorgnoden in het achterhoofd (punt 3.3.1). Onder hoofdstuk 4 wordt gesteld dat de 60 scholen zeer weinig leerlingen met een IAC hebben, toch bevat het rapport onder punt 3.2.9 informatie over leerlingen met een verslag en de vaststelling dat 32 van de 60 scholen in de schooljaren 2016-2017 en 2017-2018 leerlingen met een verslag ingeschreven hadden. Voor de lezer kan dit verwarrend overkomen.

In hoofdstuk 4, grafiek 15, p. 29 zou een onderscheid voor de leerlingen in het gewoon onderwijs tussen leerlingen met een gemotiveerd verslag en leerlingen met een verslag, bijkomende interessante informatie opleveren. Op die manier zou visueel verduidelijkt worden hoeveel leerlingen in het gewoon onderwijs een IAC volgen en hoeveel het gemeenschappelijk curriculum met aanpassingen. Een opsplitsing tussen basisonderwijs en secundair onderwijs zou verschillen tussen de onderwijsniveaus kunnen verduidelijken.

In het onderdeel "akkoord van de ouders", p. 33 staat de zin "Als ouders niet willen dat het CLB een verslag opmaakt of weigeren het te ondertekenen, kunnen scholen geen beroep doen op ondersteuning en kan de leerling evenmin naar het buitengewoon onderwijs." Daarbij kan opgemerkt worden dat de Vlaamse Bemiddelingscommissie kan bemiddelen als er onenigheid is tussen ouders, school en CLB over het al of niet afleveren van een verslag.

In hoofdstuk 5 worden de resultaten in beeld gebracht voor leerlingen met een gemotiveerd verslag. Voor de drie gehanteerde indicatoren zou het ook interessant zijn om een analyse te maken voor leerlingen met een verslag die een IAC volgen, omdat de situatie voor beide groepen fundamenteel verschillend is.

De vraag is of de derde indicator 'uitstroom naar het buitengewoon onderwijs' een geschikte indicator is om “inclusie na te gaan”. Om naar het buitengewoon onderwijs over te stappen moet eerst een zorgcontinuüm doorlopen worden. Daardoor is het te verwachten dat de waarschijnlijkheid hoger is voor leerlingen die tijdens hun schoolloopbaan al een gemotiveerd verslag kregen om op een bepaald moment toch de overstap te maken naar het buitengewoon onderwijs dan voor andere leerlingen voor wie voorafgaand nog geen gemotiveerd verslag werd opgemaakt. De vraag is wat dan eigenlijk gemeten wordt met de indicator en of dit werkelijk iets zegt over inclusie.

In de inleiding van punt 5.2 (p. 44) worden de resultaten voorgesteld als referentiepunt voor verdere evoluties. Hier zou meer expliciet gesteld mogen worden dat het een nulmeting is en geen evaluatie van het al of niet slagen van het M-decreet. Daarvoor is de implementatietijd nog te gering.

Reflecties op de conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Wat het zorgbeleid betreft bevestigt het onderzoek van het Rekenhof eerdere bevindingen uit OBPWO-onderzoek over het zorgbeleid in basis- en secundair onderwijs, onderzoek door de onderwijsinspectie over het beleid op leerlingenbegeleiding en bevindingen over de implementatie van het M-decreet.

De vastgestelde aandelen van de leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften volgens de verschillende types in het gewoon onderwijs geeft een vertrouwd beeld. De sterke toename van leerlingen die gediagnostiseerd worden met een autismespectrumstoornis en het op een positieve wijze kunnen omgaan met gedragsproblemen zijn belangrijke aandachtspunten.

Het M-decreet betekende voor de CLB's een andere manier van werken. De identificatie van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften dient te verlopen via kwaliteitsvolle handelingsgerichte diagnostische trajecten die de nodige tijd vragen. Dat ze daarbij een goede afweging trachten te maken van het reeds gevoerde zorgbeleid vooraleer een gemotiveerd verslag of verslag op te maken en ouders sterk betrekken bij de te nemen beslissingen stemt overeen met de verwachtingen die aan de centra gesteld worden door het M-decreet.

Het nieuwe ondersteuningsmodel is sinds 1 september 2017 van kracht. Nieuwe manieren van werken moeten hun ingang vinden, ook dat vraagt de nodige tijd. Op basis van monitoring werden al bijsturingen doorgevoerd en extra middelen toegekend om scholen voor gewoon onderwijs zo goed mogelijk van ondersteuning te voorzien. Tot en met het schooljaar 2019-2020 loopt de transitiefase, waarna definitieve keuzes gemaakt moeten worden onder welke condities ondersteuning het best georganiseerd wordt. De evaluatie van het ondersteuningsmodel tegen het najaar van 2019 zal daarvoor input leveren.

Resultaten van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften worden in het rapport afgewogen ten aanzien van drie indicatoren: schoolse vertraging, studiebekrachtiging en doorstroom naar buitengewoon onderwijs. Bij deze resultaten pleiten we voor de nodige voorzichtigheid. Gelet op de nog korte periode van implementatie van het nieuwe beleid moeten deze resultaten eerder als nulmeting dan als een evaluatie worden gezien. Leerlingen met specifieke

onderwijsbehoeften liepen vaak al eerder in hun schoolloopbaan vertraging op wat op zich niets zegt over de kwaliteit van het gelopen traject. Het geeft wel aan dat we te maken hebben met een kwetsbare groep die de nodige aandacht moet krijgen. Leerlingen met een gemotiveerd verslag volgen het gemeenschappelijk curriculum, en blijven in aanmerking komen voor eenzelfde certificering als leerlingen zonder specifieke onderwijsbehoeften. Doorstroming naar buitengewoon onderwijs is in deze moeilijk te interpreteren. Alvorens een doorverwijzing naar buitengewoon onderwijs kan, moeten leerlingen een verslag krijgen van het CLB. Het is van belang deze resultaten verder te analyseren om de verschillen tussen beide groepen beter te kunnen duiden, ook in functie van verdere monitoring.

De vaststelling dat de bevraagde leraren, in tegenstelling tot directies en zorgverantwoordelijken, minder positief zijn over de mogelijkheden van leerlingen met een gemotiveerd verslag tot het boeken van leerwinst, roept vragen op naar verdere duiding en de beweegredenen van leraren. Het gaat immers over leerlingen die het gemeenschappelijk curriculum volgen met redelijke aanpassingen. Het zijn de leraren die het verschil kunnen maken voor de betreffende leerlingen maar blijkbaar hebben ze nog weinig geloof in eigen kunnen en dat is zorgwekkend.

Beleidsaanbevelingen

Er worden reeds heel wat initiatieven genomen vanuit het beleid die aansluiten bij de aanbevelingen die het Rekenhof op basis van het onderzoek formuleert.

Met het decreet op de leerlingenbegeleiding werd de uitbouw van een schooleigen beleid op leerlingenbegeleiding als erkenningsvoorwaarde ingeschreven. Deze decretale verplichting, die op 1 september 2018 van kracht werd, en het kwaliteitstoezicht erop, zal scholen stimuleren om daar in hun school- en klaspraktijk invulling aan te geven, ook aan de uitbouw van basiszorg en verhoogde zorg. In de wijze waarop ze dat doen (leerlingvolgsysteem, procedures, documenten, professionalisering) zijn scholen vrij. De pedagogische begeleidingsdiensten en de CLB's ondersteunen teams daarin via schoolondersteuning en consultatieve leerlingenbegeleiding. Vanuit de overheid worden via prioritaire nascholing, extra competentiebegeleiders en de ondersteuning van de ontwikkeling van handelingsgerichte diagnostische protocollen (PRODIA) incentives gegeven. Scholen en CLB's vinden in deze protocollen inspiratie voor een kwaliteitsvolle vormgeving van de verschillende fasen van het zorgcontinuüm.

In het kader van het kwaliteitstoezicht op het beleid op leerlingenbegeleiding en op de handelingsgerichte diagnostiek van de CLB's voor opmaak van gemotiveerde verslagen en verslagen wordt beoordeeld in welke mate scholen inzetten op het nemen van maatregelen in basiszorg en verhoogde zorg. Het laat tevens toe te beoordelen wanneer scholen, ouders en CLB van oordeel zijn dat een beroep moet worden gedaan op ondersteuning vanuit het ondersteuningsmodel. Binnen de ondersteuningsnetwerken kunnen scholen voor gewoon onderwijs, buitengewoon onderwijs, pedagogische begeleidingsdienst en CLB verbindend samenwerken.

Om scholen beter te ondersteunen in het omgaan met leerlingen met gedragsproblemen en leerlingen met een verstandelijke beperking, laat de minister weten dat reeds een aantal beleidsmaatregelen werden genomen. Vanaf 1 september 2019 zal voor de ondersteuning van scholen voor gewoon onderwijs met leerlingen met een gemotiveerd verslag, verslag of inschrijvingsverslag type 2, 4, 6 of 7 een nieuw omkaderingsmechanisme in werking treden.

Voor leerlingen met een verslag zal eenzelfde omkadering voorzien worden als voor leerlingen met eenzelfde verslag in het buitengewoon onderwijs. Om scholen voor gewoon onderwijs te versterken in het begeleiden van leerlingen met emotionele en gedragsproblemen werd een project opgezet om in de regio's Zuidwest-Vlaanderen en Mechelen-Brussel samenwerking en partnerschappen te creëren tussen CLB's, ondersteuningsnetwerken, scholen type 3, pedagogische begeleidingsdiensten en eventuele externe partners vanuit welzijn. De bedoeling is om een aanpak en methodieken voor interventie uit te werken en deze Vlaanderenbreed uit te rollen in alle ondersteuningsnetwerken. Verder werd decretaal mogelijk gemaakt dat CLB's na het doorlopen van een handelingsgericht diagnostisch traject kunnen overgaan tot de opmaak van een voorlopig verslag type 3, ook al is er nog geen diagnose van een gedrags- of emotionele stoornis gesteld. Dit moet toelaten dat wanneer type 3 de enige mogelijkheid is om een passend aanbod voor een leerling te doen, op dat moment reeds naar buitengewoon onderwijs kan worden overgestapt.

De aanbeveling om een eigen juridisch kader met afgestemde financiering te voorzien voor de ondersteuningsnetwerken, moet geplaatst worden binnen de context van de transitieperiode waarin de uitvoering van het ondersteuningsmodel zich momenteel bevindt. Die periode loopt tot en met het schooljaar 2019-2020. Daarna zal er een definitieve regeling moeten komen op basis van monitoring en evaluatie. Of het dan wenselijk is de ondersteuningsnetwerken als een op zichzelf staande structuur te organiseren, kan momenteel nog niet beoordeeld worden.

Het monitoren van de leerresultaten van leerlingen met een gemotiveerd verslag en verslag zit vervat in het datawarehouse bijzondere trajecten dat naar aanleiding van het M-decreet wordt ontwikkeld.

Met vriendelijke groeten,

Hilde Crevits
Viceminister-president van de Vlaamse Regering
Vlaams minister van Onderwijs



U kunt dit verslag raadplegen of downloaden op de website van het Rekenhof.

Daar kunt u zich ook abonneren op de RSS-feeds om op de hoogte te blijven van nieuwe publicaties.

ADRES
Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.
+32 2 551 81 11

FAX
+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be